ISSN 2359-5280

Fundação Alexandre de Gusmão

IPRI

Cadernos de Política Exterior

ano IV • número 7 • Primeiro semestre 2018

N. 7

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

IPRI

Neste Número:

Diplomacia e Discernimento Político

Política externa brasileira

PEB - Desenvolvimento - Estratégia

Brazilian Foreign Policy toward Africa

Middle East in 2017

Brasil e Índia

Goa/Índia e os países lusófonos

Os métodos de trabalho do CSNU

A OCDE em transformação

O custo de ser estrangeiro

Inteligência Comercial

Diplomacia da Inovação

Fukushima, o Japão e o Brasil

Formação do diplomata

A China e as normas técnicas

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)

Fundação Alexandre de Gusmão

Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática
Benoni Belli

San Tiago Dantas, a política e a atuação externa do Brasil
Arthur V. C. Meyer

Política Externa, Desenvolvimento e Estratégia. A trajetória brasileira
Sergio Abreu e Lima Florencio

Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1955-2016): from realism to south-south solidarity, and back
José Joaquim Gomes da Costa Filho

The situation in the Middle East in 2017: a complex equation with numerous variables
Amine Ait-Chaalal

Brasil e Índia: 70 anos de relações bilaterais
Hudson Caldeira Brant Sandy

Goa como plataforma de cooperação entre a Índia e os países lusófonos, particularmente com o Brasil
Aurobindo Xavier

Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: maior ativismo, menor transparência
Kassius Diniz da Silva Pontes

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional. Perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização
Rodrigo de Oliveira Godinho

Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras
Cristiano Franco Berbert

A Inteligência Comercial sob a ótica de Larry Kahaner, Michael Porter e Elaine Marcial
Félix Baes Baptista de Faria

Fundamentos teóricos e práticos da Diplomacia da Inovação
Pedro Ivo Ferraz da Silva

Fukushima, o Japão e o Brasil sete anos depois
Vitor Bahia Diniz

NOTAS E DOCUMENTOS

A formação do diplomata contemporâneo
José Estanislau do Amaral Souza Neto

Uma estratégia chinesa para as normas técnicas? Objetivos, desenvolvimento e possíveis impactos em outros países
Luís Fernando Tironi

Cadernos de Política Exterior

IPRI

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Ministério das Relações Exteriores

Cadernos de Política Exterior

ano IV • número 7 • Primeiro semestre 2018



Neste Número:

Diplomacia e Discernimento Político

Política externa brasileira

PEB - Desenvolvimento - Estratégia

Brazilian Foreign Policy toward Africa

Middle East in 2017

Brasil e Índia

Goa/Índia e os países lusófonos

Os métodos de trabalho do CSNU

A OCDE em transformação

O custo de ser estrangeiro

Inteligência Comercial

Diplomacia da Inovação

Fukushima, o Japão e o Brasil

Formação do diplomata

A China e as normas técnicas

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)

Fundação Alexandre de Gusmão

CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO IV • NÚMERO 7 • PRIMEIRO SEMESTRE 2018



PUBLICAÇÃO SEMESTRAL DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI)
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Embaixador Paulo Roberto de Almeida
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão* (FUNAG), instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI), fundado em 1987 como órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Cadernos de
Política Exterior

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)
Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030 6033 / 6034
Fax: (61) 2030 9125
Site: www.funag.gov.br

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, sala 22
70170-900 Brasília – DF
Telefone: (61) 2030 9115
Email: ipri@funag.gov.br
Site: www.funag.gov.br/ipri

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Expediente:

Coordenação Editorial
Sérgio Eduardo Moreira Lima
Paulo Roberto de Almeida
Marco Túlio Scarpelli Cabral

Coordenação Técnica e Revisão
Bárbara Terezinha Nascimento Cunha
Kamilla Sousa Coelho

Apoio Técnico
Rafael da Gama Chaves

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 4, n. 7 (ago. 2018). - [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.
Semestral.
ISSN 2359-5280

1. Política externa - Brasil. 2. Relações Internacionais - Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81)(051)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme à Lei n. 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação	***Os editores***	VII
Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática	***Benoni Belli***	13
San Tiago Dantas, a política e a atuação externa do Brasil	***Arthur V. C. Meyer***	41
Política Externa, Desenvolvimento e Estratégia. A trajetória brasileira	***Sergio Abreu e Lima Florencio***	55
Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1995-2016): from realism to south-south solidarity, and back	***José Joaquim Gomes da Costa Filho***	79
The situation in the Middle East in 2017: a complex equation with numerous variables	***Amine Ait-Chaalal***	123
Brasil e Índia: 70 anos de relações bilaterais	***Hudson Caldeira Brant Sandy***	139
Goa como plataforma de cooperação entre a Índia e os países lusófonos, particularmente com o Brasil	***Aurobindo Xavier***	161

Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: maior ativismo, menor transparência	***Kassius Diniz da Silva Pontes***	195
A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional. Perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização	***Rodrigo de Oliveira Godinho***	227
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras	***Cristiano Franco Berbert***	253
A Inteligência Comercial sob a ótica de Larry Kahaner, Michael Porter e Elaine Marcial	***Félix Baes Baptista de Faria***	287
Fundamentos teóricos e práticos para uma Diplomacia da Inovação	***Pedro Ivo Ferraz da Silva***	307
Fukushima, o Japão e o Brasil sete anos depois	***Vitor Bahia Diniz***	331
NOTAS E DOCUMENTOS		
A formação do diplomata contemporâneo	***José Estanislau do Amaral Souza Neto***	353
Uma estratégia chinesa para as normas técnicas? Objetivos, desenvolvimento e possíveis impactos em outros países	***Luís Fernando Tironi***	367
Publicações Recentes da FUNAG		375

Apresentação

Este sétimo número dos *Cadernos de Política Exterior* marca o quarto ano de publicação regular deste veículo de apresentação e discussão dos mais variados assuntos pertinentes às relações internacionais e à política externa brasileira. Os *Cadernos* são editados pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), que tem por finalidade a ampliação e o aprofundamento dos laços entre a diplomacia, a academia e o público em geral. O IPRI realiza para a política externa corrente aquilo que o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD, o outro órgão da FUNAG, sediado no Rio de Janeiro) realiza no tocante ao registro documental da política externa passada, ou seja, pesquisa, seleção de materiais relevantes, e publicação de artigos e documentos relativos à diplomacia brasileira em perspectiva histórica, através de seu veículo, os *Cadernos do CHDD*.

Esta edição tem início com artigo do secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores, Benoni Belli, intitulado "Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática". O texto apresenta reflexão sobre o discernimento político na diplomacia a partir da análise de três debates: a escolha entre uma diplomacia especializada ou generalista; os dilemas na tradução de princípios gerais em posições adotadas em casos específicos; e a existência ou não de uma dimensão ética na diplomacia. O autor sustenta que o discernimento político constitui elemento central no fazer diplomático e explora as condições históricas, políticas e axiológicas que moldam seu exercício no contexto democrático.

Na sequência, o artigo do embaixador Arthur Meyer analisa três conferências proferidas na Escola Superior de Guerra (ESG), nos anos 1950, pelo jurista e futuro ministro das Relações Exteriores e da Fazenda

Francisco Clementino de San Tiago Dantas. O autor ressalta a originalidade e a atualidade do pensamento de San Tiago Dantas no campo das relações internacionais e da política externa.

O próximo artigo, do embaixador Sergio Florencio, apresenta uma síntese histórico-analítica da relação entre política externa, desenvolvimento e estratégia tendo por base as experiências dos presidentes Getúlio Vargas, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Também utilizando como referência os mandatos de três presidentes, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o texto seguinte, de José Joaquim Filho, identifica "repertórios ideológicos" da política externa brasileira para a África a partir da análise de pronunciamentos oficiais do governo no período de 1995 a 2016.

O artigo de Amine Ait-Chaalal, por sua vez, analisa a situação do Oriente Médio em 2017 com base em cinco temas: negociações Israel--Palestina; seguimento do acordo nuclear com o Irã; situação na Síria; no Iraque; e no Afeganistão.

Seguem-se dois textos sobre a Índia, país que apresenta elevadas taxas de crescimento e é hoje a sexta maior economia do mundo. Tendo como referência o aniversário de 70 anos do relacionamento bilateral, Hudson Caldeira Brant Sandy reflete sobre a parceria estratégica bilateral, que é caracterizada por um conjunto de valores e objetivos compartilhados, como a promoção de uma ordem internacional mais inclusiva e legítima, e a busca do desenvolvimento sustentável, com destaque para o emprego de fontes renováveis de energia.

O professor Aurobindo Xavier apresenta interessante quadro histórico sobre as relações de Goa com o mundo lusófono. Ele discorre sobre o papel daquela região da Índia como plataforma de comércio entre a Ásia e a Europa, além de difusora do catolicismo, da língua e da cultura portuguesas na Ásia. Xavier traz relevantes informações sobre essas relações que se estenderam por séculos, até que Goa, foi integrada à União Indiana. Os laços foram reatados após a Revolução dos Cravos em Portugal, quando aquele estado indiano retomou seu papel de "plataforma preferencial das relações da Índia com os países lusófonos".

No texto seguinte, Kassius Diniz discorre sobre os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os quais

determinam seu funcionamento e as formas de interação com atores externos. Pondera que, desde o pós-Guerra Fria, três aspectos estruturais contribuem para a opacidade do órgão: a ascensão das consultas informais; o direito de veto em suas diferentes modalidades; e o sistema de distribuição de tarefas entre membros permanentes e não permanentes. Afirma que o principal obstáculo à alteração dessas práticas é o empenho dos membros permanentes em manter sua posição privilegiada. A despeito disso, afirma que aquele colegiado tem dado passos gradativos no sentido de maior abertura.

Ainda no campo das instituições internacionais, Rodrigo de Oliveira Godinho discorre sobre as transformações pelas quais passou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico entre 2006 e 2016, que contemplaram, entre outros, novas acessões e a criação do Engajamento Ampliado junto a grandes economias emergentes. Nesse período, a OCDE promoveu ajustes em sua agenda substantiva tendo em conta a crise internacional, e buscou integrar-se às atividades do G20. A relação institucional do Brasil com a organização avançou significativamente, com adesão a tratados e participação em diversas atividades e foros. O artigo analisa também avanços e limitações dos esforços de atualização da OCDE, bem como perspectivas futuras para a participação do Brasil naquela instituição.

Cristiano Franco Berbert analisa o papel do Departamento de Promoção Comercial do MRE no apoio à internacionalização de empresas brasileiras. Com base em estudo de casos concretos, o autor argumenta que o DPR compartilha com as empresas brasileiras três ativos diplomáticos: inteligência (conhecimento da rede brasileira de embaixadas e consulados sobre países e mercados); *networking* (contatos detidos pelos postos no exterior); e legitimação (reconhecimento por governos estrangeiros de que goza o Itamaraty). Ao oferecer esses ativos às transnacionais brasileiras, o MRE cumpre seu papel na área de apoio à internacionalização de empresas, porquanto as ajuda a reduzir o custo de ser estrangeiro.

Ainda no campo da promoção de negócios, Félix Baes de Faria discorre, a seguir, sobre o conceito de inteligência comercial sob a ótica de grandes especialistas no tema: Larry Kahaner, Michael Porter e Elaine Marcial. Uma vez apresentado o conceito, o autor trata da crescente utilização da inteligência comercial por empresas brasileiras e tomadores de decisão

públicos, que buscam influenciar exportadores e investidores nacionais na obtenção de oportunidades externas para o setor produtivo nacional.

De autoria de Pedro Ivo Ferraz da Silva, o artigo seguinte discute o conceito de "diplomacia da inovação", apresentando seus fundamentos teóricos e práticos. Aponta como a tecnologia alcançou, na era da sociedade do conhecimento, o estatuto de principal força econômica, e como a inovação vem se tornando a principal estratégia nacional de promoção de desenvolvimento. Avalia, por fim, o papel que a diplomacia deve exercer no contexto da atuação do estado como indutor e regulador de ecossistemas nacionais de inovação.

Na sequência, Vitor Bahia Diniz analisa os impactos do acidente nuclear de Fukushima sete anos após este que foi o maior evento do gênero desde Chernobyl. Segundo o autor, as consequências da tragédia ainda se fazem sentir em áreas variadas como mídias digitais, movimentos sociais e até na liberdade de imprensa. A catástrofe contribuiu para a queda do governo, encerrando a mais duradoura experiência de alternância de poder no Japão moderno. A energia nuclear foi abandonada e retomada, e fontes renováveis receberam estímulo inédito. No Brasil, a preocupação com os 230 mil compatriotas lá residentes à época ocasionou mobilização ímpar, tanto entre descendentes de japoneses como entre brasileiros sem qualquer vínculo direto com o país asiático.

Na seção Notas e Documentos, temos a palestra proferida pelo embaixador José Estanislau do Amaral Souza Neto na Semana de Relações Internacionais da UNESP em Marília, intitulada "A formação do diplomata contemporâneo". Nela, o diretor-geral do Instituto Rio Branco expõe seu ponto de vista sobre esse tema, tendo como referências o contexto internacional e o perfil esperado desses profissionais.

Segue-se nota de Luís Fernando Tironi sobre o emprego pela China das normas técnicas como instrumento de política industrial. O tema é polêmico e tem despertado atenção significativa nos meios especializados em função do porte da economia chinesa, bem como de seu crescimento acelerado. O autor apresenta reflexões sobre a estratégia a ser adotada pelo Brasil nesse contexto, não apenas no relacionamento com aquele país asiático, mas também com os demais estados e instituições internacionais relevantes no campo das normas técnicas.

Como de praxe, ao final dos Cadernos divulga-se uma lista comentada de publicações recentes da FUNAG, obras lançadas no decorrer do primeiro semestre de 2018. Os Cadernos de Política Exterior continuarão a cumprir seu papel de espaço aberto à produção intelectual de diplomatas e acadêmicos sobre temas relevantes da agenda internacional e, principalmente, da diplomacia brasileira.

Os Editores

Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática

Benoni Belli*

Resumo

Este ensaio oferece elementos para reflexão sobre o papel do discernimento político na atividade diplomática a partir da análise de três debates: a escolha entre uma diplomacia que tenderia à especialização e uma diplomacia generalista; os dilemas na tradução de princípios gerais de política externa em posições adotadas em casos específicos; e a existência ou não de uma dimensão ética na diplomacia, voltada a garantir validade exemplar às escolhas efetuadas. O artigo defende que o discernimento político constitui elemento central no fazer diplomático e explora as condições históricas, políticas e axiológicas que moldam seu exercício no contexto democrático.

Palavras-chave: diplomacia, política externa, discernimento político, democracia.

O objetivo deste ensaio é reunir alguns elementos de reflexão sobre a natureza do fazer diplomático. Para investigar as características ou traços definidores principais da prática diplomática, buscarei lidar com três esferas ou ordens de debate que ajudam a lançar luzes sobre a diplomacia como uma prática em que o discernimento político e o exercício da faculdade de julgar são centrais. A primeira esfera de debates diz respeito a uma controvérsia muito comum no meio diplomático quanto

* Secretário de Planejamento Diplomático do MRE. Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores. Esta é uma versão revista e atualizada de artigo publicado originalmente na revista *Política Externa* (v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013).

à necessidade de especialização crescente da diplomacia, por oposição a uma diplomacia tradicional que seria generalista, especialmente em um mundo cada vez mais complexo no qual as negociações internacionais exigem conhecimento profundo dos dossiês na defesa das posições dos diferentes países. A segunda esfera concerne à tradução, pela diplomacia, dos princípios gerais e das grandes linhas de política exterior em posições negociadoras e decisões concretas. Até que ponto essa tradução é automática ou é mediada por um processo decisório mais complexo em que a avaliação dos caminhos e opções depende da compreensão de uma multiplicidade de fatores e o exercício de uma ética da responsabilidade? A terceira esfera, finalmente, toca em questão, por assim dizer, ética da diplomacia, que se move em um ambiente no qual interesses e valores se sobrepõem, exigindo dos que tomam decisões uma faculdade de pensar e julgar, um juízo sobre o particular que respeitem padrão de legitimidade mínimo e valores fundamentais. Ao final, esboço algumas conclusões práticas para o trabalho do Itamaraty, tendo por base comentários e críticas recebidos desde a publicação da primeira versão deste ensaio, bem como minha experiência mais recente como professor do Instituto Rio Branco (IRBr) e na chefia da Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD).

Começo com uma frase atribuída ao patrono da diplomacia brasileira, o barão do Rio Branco, após a vitória da arbitragem sobre a Argentina na questão de Palmas, em 1895, e que, a meu ver, ajuda a revelar a quintessência do fazer diplomático. Apesar das pressões naturais para que viajasse dos EUA para o Brasil, a fim de desfrutar do reconhecimento público e celebrar o feito e ostentar os louros da vitória jurídico-diplomática, o barão decidiu viajar para a Europa, onde reassumiu seu posto. Na ocasião, teria dito que "há vitórias que não devem ser comemoradas". Evitou, assim, provocar a ira da Argentina em um momento de orgulho nacional ferido naquele país e, ao agir dessa forma, contribuiu para distender as relações entre o Brasil e um país com o qual estávamos destinados, pela própria geografia, a ter relações próximas e intensas.

A atitude do barão teria refletido seu refinado senso político, sua conhecida capacidade de tomar decisões com o olhar posto não apenas nas consequências imediatas e passageiras, mas também nos seus efeitos de longo prazo, aliando à compreensão da conjuntura uma permanente preocupação com as possíveis mudanças estruturais na inserção

internacional do país. De certa forma, pode-se dizer que o indivíduo dotado de capacidades excepcionais – que combinava conhecimento profundo dos dossiês com capacidade de persuasão que o aproximava, em certa medida, do tipo ideal de líder carismático de Weber – foi essencial nos rumos que tomou o Brasil no campo internacional, em particular na consolidação de seu território nacional, nos intercâmbios com a vizinhança e na relação com a potência norte-americana. Desde então, entronizado como herói nacional, o barão simboliza o papel da diplomacia na consolidação de nossa própria identidade nacional.

O exemplo de Rio Branco é uma boa síntese do argumento que pretendo esboçar neste ensaio: a diplomacia não como uma disciplina técnica, derivada da ciência política ou de sua irmã mais nova, as relações internacionais, mas como o exercício de um juízo político sobre situações particulares, um juízo que, embora leve em conta e seja influenciado por valores e interesses, deles não deriva princípios gerais ou receitas abrangentes capazes de orientar as decisões específicas. Nesse exercício prático em que se traduz a diplomacia, o conhecimento teórico e os modelos abstratos, assim como a identificação de tendências nos fenômenos internos e internacionais, não precisam e não devem ser descartados, mas tampouco são suficientes para assegurar decisões adequadas e soluções aceitáveis aos dilemas enfrentados na inserção internacional de um país. Nesse exercício de juízo político que é núcleo central da atividade diplomática, desempenham papel central a ética da responsabilidade e a capacidade de responder a interesses concretos e combiná-los com valores que são pilares de uma sociedade e lhe conferem uma identidade própria.

Trata-se de um processo complexo, não automático, que exige não apenas conhecimento profundo dos temas tratados, mas também o exercício de uma faculdade de julgar que tenha muito presente as consequências das decisões e eventuais caminhos tomados, sem deixar de pautar-se pela legitimidade e pela validade exemplar que essas decisões devem gozar para serem sustentáveis e eticamente aceitáveis. Este último elemento ético por parecer um corpo estranho para os que, acostumados com o léxico realista em relações internacionais, enxergam a diplomacia como uma atividade voltada pura e exclusivamente para a consecução de interesses nacionais estreitamente definidos como acumulação de poder e influência no cenário internacional. A história de nosso século XX, porém, como pretendo

demonstrar, tornou esse elemento uma referência inescapável do fazer diplomático.

Especialistas *versus* generalistas

Nos dias de hoje, em que a complexidade das sociedades é crescente, a tendência natural parece ser a de compreender a realidade ou suas múltiplas facetas através das lentes de especialistas treinados para dar respostas aos problemas que surgem nos diversos campos da atividade humana. É o que o sociólogo Anthony Giddens denominou de uma sociedade organizada em torno de sistemas peritos. O conceito, na realidade, representa uma situação em que as relações sociais não são vivenciadas de forma direta, como nas sociedades tradicionais, mas são mediadas por grupos de pessoas que não conhecemos e, frequentemente, sequer vemos ou encontramos no dia a dia. A noção de sistemas peritos refere-se a "sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje" (GIDDENS, 1991, p. 35).

Conforme nota Luis Felipe Miguel (1999, p. 198-199), os sistemas peritos, na concepção de Giddens, possuem dois traços característicos principais: elevado grau de autonomia em relação àqueles que lhes estão submetidos e o fato de implicarem, de parte dos clientes e consumidores desses sistemas, uma crença em sua competência especializada.

> (...) quando um indivíduo vai ao médico, via de regra não tem condições de avaliar a correção ou incorreção do tratamento que lhe é recomendado. Apenas *confia* no conhecimento especializado de que o médico é portador. O mesmo vale para quem contrata um engenheiro, um psicólogo, um eletricista etc. Também para aqueles *sistemas peritos* que se encontram objetivados em máquinas: o passageiro comum que embarca num avião acredita no conhecimento especializado materializado naquele aparelho, conhecimento cuja precisão é incapaz de avaliar. Computadores, viadutos, automóveis, medicamentos, televisores (...).

Não deixa de ser tentador defender que a diplomacia e seu corpo de funcionários se organizem à semelhança de um sistema perito, no sentido acima referido. Diante de temas de extrema complexidade e de grande profundidade técnica que hoje são o substrato de negociações

internacionais em diversas arenas – como é o caso, *inter alia,* de negociações comerciais multilaterais e na defesa de interesses no mecanismo de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), no campo da mudança do clima, na área do desarmamento e do uso pacífico da energia nuclear –, parece quase natural que os representantes diplomáticos encarregados de representar um país nesses processos sejam técnicos que dominem um conhecimento especializado e façam bom uso dele para obter resultados mensuráveis, vitórias quantificáveis e avanços tangíveis em sua área de atuação.

Na verdade, a diplomacia como um sistema perito teria uma dificuldade estrutural para se firmar e obter a adesão dos clientes e consumidores potenciais pelo simples fato de que teria de organizar-se em uma infinidade de subsistemas peritos, tantos quantos se desdobram as arenas ou tabuleiros negociadores. A diplomacia não lida todo o tempo com um tema específico, mas com uma infinidade de temas de importância e complexidade variadas. Essa característica, se fosse para utilizar uma analogia com a medicina, faria do diplomata, na maior parte do tempo, um clínico geral e não um especialista. Nesse sentido, há uma impossibilidade estrutural de conferir à diplomacia uma característica de sistema perito, o que não invalida a colaboração estreita com técnicos e especialistas na condução de negociações específicas, mas certamente não se confunde com a transmutação do fazer diplomático com a aplicação de um saber especializado. Isso não significa que o diplomata não tenha de dominar o léxico técnico e mover-se com destreza no mundo especializado, mas seu papel será sempre mais "político", mantendo uma visão estratégica sobre os interesses em jogo e as consequências das decisões e regras adotadas nas negociações internacionais sobre os objetivos nacionais previamente definidos.

Para quem se move no mundo da diplomacia, não é raro deparar-se com um debate entre os que defendem que os diplomatas devem ser generalistas e os que advogam a especialização. O conhecimento profundo do barão do Rio Branco sobre temas geográficos e históricos, por exemplo, não o transformaram em um especialista, ao menos não no sentido que hoje se dá ao termo. O barão lançou mão desse conhecimento e de sua erudição como um instrumento adicional, ao lado de muitos outros, para obter resultados baseados em sua capacidade de

discernimento político. A diplomacia, portanto, é, em última instância, um exercício político, não apenas no sentido de formular e executar uma política pública, mas, sobretudo, por implicar decisões concretas em suas tarefas de representação e negociação com uma visão de estado, em que a consciência de atuar em nome de uma coletividade exige colocar-se acima do conhecimento especializado para avaliar as consequências políticas das escolhas e caminhos tomados.

Esse traço da diplomacia é o que a afasta de um sistema perito, uma vez que sua medida de sucesso não é tão clara e nem sempre de fácil mensuração. Não se trata, portanto, de embarcar em um avião com a confiança de que o conhecimento específico objetivado naquele aparelho é inquestionável e proporcionará um transporte seguro, eficiente e rápido. A medida do sucesso diplomático muitas vezes não é perceptível no curto prazo. A referência à vitória na questão de Palmas, por exemplo, talvez adquirisse um sentido diverso e menos positivo se o barão não tivesse agido com extremo cuidado para não melindrar os vizinhos. Esse mesmo tirocínio político o barão utilizou em outra questão complicada em que procurou corrigir uma situação assimétrica na qual o Brasil poderia ser visto como um país dominador. Em 1909, por iniciativa do barão, foi assinado o Tratado entre o Brasil e o Uruguai modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o comércio e navegação nessas paragens.

O Tratado não só atendeu a antiga reivindicação uruguaia de permissão para navegação na Lagoa Mirim e de comunicação com o oceano por águas interiores brasileiras, como também ofereceu ao país vizinho o condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, modificando os limites entre os dois países de maneira favorável ao Uruguai, embora as questões de limites entre os dois países estivessem definitivamente resolvidas desde 1851. O Brasil, portanto, não apenas atendia a um pleito antigo, o de livre navegação nos dois corpos d'água, como oferecia muito mais do que o Uruguai demandava, ao ceder o condomínio das águas. Há indicações de que o barão tinha a intenção de corrigir uma situação que considerava assimétrica desde sua assunção ao cargo, em 1902.

Para conseguir levar a cabo a mudança que propunha, o barão empreendeu longo esforço de convencimento, teve de superar resistências burocráticas no Itamaraty, persuadir altos funcionários e seduzir políticos

que consideravam a iniciativa uma afronta à soberania nacional. Mesmo que o Uruguai não demandasse o condomínio, Rio Branco argumentou que a situação era de brutal iniquidade, ao manter uma virtual fronteira seca para o Uruguai, que detinha jurisdição sobre uma das margens da Lagoa e do Rio Jaguarão, mas não sobre as águas. A revisão do Tratado de 1851, nesse particular, era necessária, segundo Rio Branco, não porque fossem frágeis os títulos em favor da soberania brasileira sobre a Lagoa e o Rio, mas porque aquele instrumento representava tratamento desigual do Brasil a um de seus vizinhos.

Nesse caso, a diplomacia do barão se traduziu não apenas na afirmação de um princípio geral de equidade na relação com os estados, mas também em um amplo esforço de convencimento do público interno. Para tanto, o conhecimento específico foi útil, mas talvez mais importante tenha sido o argumento pragmático esgrimido pelo barão para convencer seus detratores no Brasil, de que o gesto também seria claramente benéfico aos interesses nacionais, ao consolidar a imagem do país como fator de equilíbrio e pacificação. Para o barão, o ajuste da fronteira com o Uruguai tinha o condão de transformar uma causa de antigos ciúmes em uma nova fonte de prosperidade. Se a diplomacia fosse um sistema perito e o tema de fronteira um subsistema, não haveria conhecimento específico que aconselhasse qualquer mudança do *status quo*: do ponto de vista jurídico, os títulos eram perfeitos e os limites estavam traçados. O valor agregado para alcançar uma situação equilibrada no longo prazo não se explica, portanto, pelo conhecimento especializado, mas pelo discernimento político, pela visão estratégica da inserção do Brasil na região e no mundo.

Antes de iniciar a discussão sobre a possibilidade de traduzir princípios gerais e o discurso diplomático de líderes em orientação precisa para todas as ocasiões, valeria dar um passo atrás para refletir sobre o fazer diplomático como uma atividade que se confunde com a essência do juízo político em sentido mais geral e, por essa razão, não se presta facilmente a ser transmitida como um conhecimento técnico, dependendo antes de uma capacidade de discernimento que muitas vezes se confunde com aprendizado prático. Nesse sentido, a diplomacia, em sua forma ideal, aproxima-se da descrição que faz Isaiah Berlin (1998, p. 45) das virtudes do estadista:

> What makes statesmen, like drivers of cars, successful is that they do not think in general terms (...). Their merit is that they grasp the unique combination of characteristics that constitute this particular situation – this and no other. What they are said to be able to do is to understand the character of a particular movement, of a particular individual, of a unique state of affairs, of a unique atmosphere, of some particular combination of economic, political, personal factors, and we do not readily suppose that this capacity can literally be taught.

A diplomacia não pode ser um sistema perito porque, antes de mais nada, o que lhe garante o êxito não é o domínio de um técnica especializada, mas a capacidade de encarar o particular e entender suas características únicas para tomar a decisão mais correta ou a menos onerosa da perspectiva dos interesses e valores que balizam a ação do estado e seus agentes. Essa capacidade, por sua vez, não pode ser ensinada de maneira tradicional, tal como se transmite um conhecimento técnico. O aprendizado é necessariamente, nesse caso, uma consequência da práxis diplomática, o que não pressupõe o desprezo pelo conhecimento técnico, mas o transcende porque exige que se leve em conta uma combinação nem sempre simples de fatores diversos e, sobretudo, um discernimento político que é um talento que se desenvolve na prática. Conforme elabora Berlin (1998, p. 32):

> What is called wisdom in statesmen, political skill, is understanding rather than knowledge – some kind of acquaintance with relevant facts of such a kind that it enables those Who have it to tell what fits with what: what can be done in given circumstances and what cannot, what means will work in what situation and how far, without necessarily being able to explain how they know this or even what they know.

Não vai aqui nenhum desprezo pelo conhecimento profundo de temas e dossiês nos mais variados campos das relações internacionais. Ao contrário, esse conhecimento é fundamental diante da crescente complexidade dos temas e a proliferação de frentes negociadoras. Não seria recomendável que a diplomacia se reduzisse à forma ou ao protocolo das relações entre estados ou ao exercício de uma suposta intuição política desprovida de conteúdo substantivo. Nesse particular, caberia recordar a

máxima de Pierre Bourdieu, inspirada em Marx, segundo a qual se é verdade que a teoria sem a prática não passa de fabulação, a prática dissociada da teoria torna-se cega. A avaliação das características particulares de uma negociação e dos diversos fatores que podem influenciá-la, uma tarefa típica do diplomata, somente pode ter chances de êxito se estiver baseada em conhecimento técnico, seja o adquirido diretamente pelo operador/negociador diplomático, seja o fornecido por assessores especialistas.

A questão dos especialistas *versus* generalistas talvez seja um falso debate. Não há dúvida que a organização do mundo em sistemas peritos exige do diplomata, além do tirocínio político, conhecimentos especializados para poder ter capacidade de discutir assuntos complexos e influenciar debates. É por isso que muitas chancelarias do mundo parecem aceitar uma tendência à especialização, com treinamento específico para os diplomatas poderem atuar com desenvoltura em temas que possuem alto conteúdo técnico. Esse conhecimento e a experiência que se adquire com o tempo pode ajudar a melhorar o desempenho negociador. No entanto, esse mesmo diplomata jamais se confundirá com o engenheiro nuclear (para aqueles que lidam com desarmamento nuclear) ou com o advogado especializado em litigância internacional (para os que tratam de soluções de controvérsias na OMC). O diplomata terá de ser capaz de dialogar com os técnicos sem se tornar um deles, apropriando-se do conhecimento e do instrumental analítico para desempenhar uma função que é essencialmente política. É por isso que a especialização do diplomata, inevitável nos dias de hoje para que as chancelarias sejam eficazes, não abolirá o lado generalista do fazer diplomático, ou seja, a necessidade de manter uma visão de conjunto dos interesses e valores que movem a ação do estado e seus agentes políticos.

Princípios gerais e decisões específicas

Se a diplomacia não se confunde com um sistema perito, nem pode esgotar-se na especialização e no domínio exclusivo de conhecimentos e de saberes técnicos, qual é a bússola do fazer diplomático? Podemos inferir de princípios gerais, consolidados e cristalizados ao longo do tempo, orientação precisa para decisões específicas e problemas pontuais no âmbito internacional? É possível, por um processo de dedução, derivar das grandes linhas de política exterior tal como expressas no discurso de

presidentes e chanceleres um mapa do caminho detalhado para trilhar as diversas sendas, superar obstáculos, e tomar os atalhos mais curtos para alcançar os grandes objetivos proclamados?

A diplomacia procura traduzir em resultados concretos, em diversos tabuleiros negociadores, as linhas gerais de uma política externa, que, por sua vez, normalmente é expressa pelas altas autoridades e líderes de uma nação, mas também se cristaliza ao longo do tempo, na forma de uma tradição diplomática. A questão que se coloca é como traduzir essas linhas gerais e os princípios incorporados no discurso diplomático em posições diante de problemas particulares e processos negociadores específicos. Não existe fórmula mágica capaz de garantir uma passagem suave entre os princípios gerais e as decisões específicas.

Diante de questões concretas, não basta contar com o firme discurso diplomático, é preciso transformá-lo em um "argumento diplomático", conforme observa Gelson Fonseca Jr. (2011, p. 306-307) em sua análise do período de San Tiago Dantas como chanceler:

> (...) o argumento diplomático começa quando os princípios se tornam insuficientes para orientar a ação. (...) O argumento diplomático lida com "fazeres", normalmente resistentes às ideias gerais, à aplicação direta dos princípios, mesmo quando a diplomacia a eles adere de forma plena e necessária. Aplicar princípios sem traí-los e aceitar a realidade sem ilusões é, afinal, o cerne do exercício da ética da responsabilidade e, também, da boa diplomacia.

Por essa razão, não é simples nem automática a tradução dos princípios gerais em decisões particulares. Imaginemos o princípio geral, inscrito na Constituição Federal, no sentido de que o Brasil pautará sua política externa pela defesa dos direitos humanos. O princípio parece claro, mas será que é suficiente como um guia para todas as situações em que o tema dos direitos humanos é evocado nos foros internacionais? Esse princípio significa que teríamos de votar a favor de toda e qualquer resolução condenatória de países que violam os direitos humanos no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas ou na Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU? Diante de uma situação específica, o argumento diplomático terá que entrar em cena, justificando um voto a favor ou contra a resolução com base em considerações complexas, prenhe de matizes, que nem

sempre decorrem de maneira automática do preceito constitucional, mas requerem explicação e justificação adicional. O que à primeira vista pode parecer aplicação natural do princípio, como a condenação sistemática de países, pode significar, na prática, ao menos em alguns casos, o contrário do que se pretende, uma vez que pode gerar confrontação com um determinado estado que, de outro modo, teria espaço político para evoluir no tratamento da questão.

O mesmo exemplo pode ser utilizado em sentido contrário. Também temos como princípio constitucional a não interferência em assuntos internos dos outros estados. A leitura inflexível desse princípio poderia levar a uma posição absurda à luz dos valores de nossa sociedade, ou seja, de franca indiferença diante de abusos, atrocidades e violações massivas de direitos humanos praticados por determinados governos contra sua própria população. O argumento diplomático, porém, entra em cena para demonstrar que, no âmbito internacional, consolidou-se uma prática de retirar do domínio reservado dos estados os temas de direitos humanos, que passaram a ser matéria de legítima preocupação internacional. O argumento diplomático terá de dar um rumo para a política externa que o princípio geral isolado não conseguiria, lançando mão de outros princípios e distintos fatores relacionados ao direito, à tradição diplomática e ao núcleo de valores e a padrões internacionais adotados no plano multilateral, tanto na esfera regional quanto global.

Como arbitrar entre princípios gerais aparentemente incongruentes perante situações concretas? O argumento diplomático ou a diplomacia como um exercício de discernimento político não atua no vácuo axiológico, nem muito menos prescinde de referência a interesses de curto e de longo prazo dos estados e de grupos particulares dentro dos estados. A essência da diplomacia, assim como da política de um modo mais amplo, são escolhas moldadas, em boa medida, pela interpenetração de valores e interesses. Na diplomacia, assim como na política, é preciso aceitar a realidade sem ilusões e encontrar um argumento que dê sentido ao emaranhado de fatores que incidem sobre uma dada decisão. Esse exercício de juízo político é sempre carregado de consequências e poderá ensejar questionamentos quanto à coerência da política pública perseguida à luz dos princípios gerais que supostamente serviriam de guia para a ação,

dos interesses contrapostos que se manifestam no seio do mesmo estado ou entre distintos estados.

Partindo de uma tradição realista clássica, poderíamos dizer que não há solução para esse dilema político, uma vez que a diplomacia e a política lidam com o poder e, portanto, não se eximem de arbitrar entre interesses e valores muitas vezes irreconciliáveis. É preciso, porém, cuidado para não se absolutizar a ética da responsabilidade como uma receita infalível. Ela serve apenas como um tipo ideal para contrastar com uma ética da convicção que levaria à aplicação *ad absurdum* de princípios e regras gerais como um imperativo ou mandamento divino, independentemente de suas consequências práticas para os envolvidos. Nesse sentido, vale a pena recordar uma passagem de Raymond Aron (1974, p. 24) na introdução da edição francesa de política como vocação de Max Weber:

> A moral do homem de ação é justamente aquela da responsabilidade. Mas não se deve tomar tal afirmação levianamente. Ela exclui a submissão às regras de uma ética formal no estilo kantiano ou aos imperativos sublimes do Sermão da Montanha. O Estado é a instituição que possui, em uma dada coletividade, o monopólio da violência legítima. Entrar na política é participar de conflitos cujo objeto é o poder – o poder de influir sobre o Estado e, através dele, sobre a coletividade. Dessa forma, quem entra na política se obriga a submeter-se às leis da ação, ainda que sejam elas contrárias às nossas preferências íntimas e aos dez mandamentos, conclui um pacto com as potências infernais, condena a si mesmo à lógica da eficácia.

Na tradição realista, a política não seria para anjos, mas para quem aceita o pacto com as forças diabólicas que regem esse mundo à parte. Nesse contexto, é preciso muito cuidado para não se adotar uma visão instrumental da democracia e do poder que, em nome da eficácia dos meios, abre mão justamente da ética da responsabilidade de Weber, a qual impõe, numa leitura mais abrangente, que não se desconheça os resultados potenciais do uso de instrumentos ilegítimos. A distorção da ética da responsabilidade ou sua leitura equivocada como um simples raciocínio de custo benefício em busca da acumulação de poder é um erro comum em diplomacia, em particular entre os que bebem na fonte da tradição realista. Esse erro leva, na prática, à aplicação irrefletida de uma ética instrumental que se baseia na impossibilidade de entrar na política,

mundo infernal por excelência, sem chamuscar-se, mas o resultado é que os fins altaneiros não resistem ao calor desse inferno que tudo derrete. O desprezo, em diferentes contextos e situações, pela legitimidade dos meios escolhidos para atingir os fins propostos abre uma caixa de Pandora e converte os meios em fins em si mesmos.

Essa questão se coloca para a diplomacia de maneira dramática a partir da experiência do século XX, em particular o Holocausto, cujo ineditismo na organização da morte em escala industrial impôs novos padrões de legitimidade para a conduta dos estados e, por consequência, para o processo decisório e o exercício da atividade diplomática. Mas não é preciso evocar o Holocausto para reconhecer a importância de balizas éticas no fazer diplomático em assuntos mais corriqueiros, mas nem por isso desimportantes para a construção de um convívio aceitável entre as nações.

O julgar em diplomacia

A perda, não tanto retórica quanto prática, de referências axiológicas que sirvam de baliza para a ação minam a própria ética da responsabilidade em alguns casos. Não é difícil encontrar na história exemplo no qual em nome de fins benignos lançou-se mão de meios supostamente eficazes que, devido à sua ilegitimidade intrínseca, acabaram correndo os fins aos quais se destinavam servir. A história recente de intervenções em países como Iraque e Afeganistão, empreendidas muitas vezes em nome de fins altaneiros e valores consagrados (democracia, direitos humanos), ao lançar mão de meios questionáveis, sem a legitimidade da chancela multilateral, a utilização de meios e instrumentos que levaram a resultados contrários aos pretendidos ou proclamados.

Como evitar que a ética da responsabilidade requerida na construção de um argumento diplomático, ao tratar-se de aplicação de princípios gerais a situações particulares, a diplomacia ingresse no terreno minado da razão instrumental desconectada de valores e referências éticas (ainda que muitas vezes os instrumentos sejam utilizados em nome de tais valores)? A ética da responsabilidade na diplomacia e na política não pode representar nem a subsunção da realidade a um conjunto de postulados teóricos previamente determinados, mas deve partir antes do particular para o geral, com o olhar posto nas consequências práticas das

decisões tanto para a afirmação dos valores que pautam as decisões quanto dos interesses que lhes servem de suporte. É um procedimento complexo e que não está isento de percalços, reveses e contratempos. É, sobretudo, um exercício que depende da capacidade de julgar, com a consciência de que sacrifícios de alguns interesses e de certos valores poderão ser necessários na busca de um caminho que seja aceitável pela coletividade.

Uma nota de advertência se faz necessária. Quando se toma uma decisão de natureza política e se sacrificam, no todo ou em parte, determinados valores e/ou interesses em nome de outro conjunto de valores/interesses, há sempre ganhos e perdas que são distribuídos, normalmente, de maneira desigual. O equilíbrio encontra-se em buscar decisões que não afetem o núcleo duro de valores que conferem legitimidade ao processo decisório, como seria o apoio a um golpe de estado para obter um governo mais amigável a certos interesses, prática que algumas potências mundiais insistem em lançar mão despudoradamente. Sem os constrangimentos impostos por valores intocáveis, abre-se um "tudo é possível" para alcançar objetivos teoricamente louváveis, mas cuja realização se vê comprometida pela escolha de instrumentos ilegítimos.

O pensamento de Hannah Arendt pode ser um poderoso antídoto contra uma visão caricata do realismo político e contra a absolutização da ética da responsabilidade, que poderia tornar-se facilmente uma ética da "irresponsabilidade". De acordo com a autora, o que impediu algumas pessoas que viveram sob o regime nazista de aderir aos massacres e outras atrocidades não foi um melhor sistema de valores. Para Arendt, algumas pessoas não estavam dispostas a conviverem com um assassino dentro de si. Em outras palavras, os que se recusaram a participar do Holocausto decidiram assim porque mantiveram a capacidade de julgar. Os que cometeram crimes, por outro lado, haviam perdido a capacidade de pensar e julgar. Essa mesma incapacidade Arendt constatou em Adolf Eichmann, que, apesar de ter sido responsável por inúmeras mortes durante o nazismo, considerava-se apenas um fiel cumpridor da lei e de seus deveres enquanto funcionário.

Na Introdução de seu livro *A Vida do Espírito*, Hannah Arendt revela que seu interesse pelas atividades da *vita contemplativa* se deve em grande parte ao fato de ter assistido ao julgamento de Eichmann. A autora confessa que o que a deixou aturdida foi a impossibilidade de localizar em

níveis mais profundos o mal incontestável dos atos de Eichmann. A única característica notória do agente era sua irreflexão, que ficava evidente no uso de clichês e frases feitas e na adesão a códigos de conduta convencionais. Tais expedientes, recorda Arendt, têm a função socialmente reconhecida de nos proteger da realidade, da exigência de pensar. Ora, o raciocínio enviesado que permite justificar decisões e o uso de meios ilegítimos em nome da pura razão de estado, sobretudo quando se remete à necessidade de realizar um bem ou um objetivo altaneiro, segue um curso semelhante, uma vez que os agentes lançam mão de um código de conduta que os exime da exigência de pensar e julgar diante da meta grandiosa a alcançar.

Arendt acreditou que a capacidade de distinguir entre o certo e o errado, entre o bem e o mal, pressupõe o exercício das atividades mentais do pensar e do julgar. Arendt parte do pensamento de Kant para afirmar um tipo de julgamento que não necessita subsumir os particulares em regras ou princípios gerais. O julgamento de Arendt, que permite distinguir o certo do errado, não é um julgamento determinante, mas "reflexionante", pois depende do efeito liberador do pensar e de uma reflexão que deriva a regra do particular. Os particulares podem adquirir "validade exemplar", que, para Arendt (1994, p. 83-84), pode ser comparada aos conceitos das ciências políticas ou históricas:

> A maior parte dos conceitos nas ciências políticas e históricas possui essa natureza restrita; eles têm sua origem em algum incidente histórico particular e procedemos de modo a torná-los "exemplares" – de modo a ver no particular o que é válido para mais de um caso.

A atividade do julgar, definida como a faculdade de combinar "misteriosamente" o particular e o geral, repercute de modo decisivo no mundo, visto que da habilidade de julgar pode depender a decisão de não tomar parte em atrocidades mesmo em momentos de colapso moral da sociedade. Celso Lafer (2012, p. 250) percebeu as vantagens da reflexão de Arendt sobre o pensar e o julgar para uma ação diplomática no mundo contemporâneo. Poder-se-ia dizer, as vantagens como um complemento necessário à ética da responsabilidade no fazer diplomático.

> (...) o juízo diplomático não é um juízo de subsunção, mas de ponderação que, na linha arendtiana, tem as características de um juízo reflexivo. Parte da problemática dos eventos e das suas conjunturas,

> para extrair das especificidades o seu alcance geral. Este juízo sobre a realidade internacional baseia-se, como ela diz, na capacidade humana de discernimento e tem muito mais a ver com a capacidade de diferenciar do que com a capacidade de ordenar e sistematizar regularidades como, por exemplo, espaço, número, recursos, nações e regimes.

A importância da reflexão arendtiana para a compreensão do fazer diplomático é dupla. Primeiramente, serve como uma descrição mais acurada da necessidade quase diária dos agentes diplomáticos de tomar decisões com base em um discernimento sobre fatores particulares, para deles retirar seu alcance mais geral e suas eventuais consequências de curto, médio e longo prazos. Em segundo lugar, introduz um elemento ético no fazer diplomático, ao ligar essa faculdade de julgar, de discernir e de diferenciar à capacidade de tomar caminhos que contribuam para uma ordem internacional mais humana e democrática.

As balizas éticas ou axiológicas para o fazer diplomático não eliminam, como num passe de prestidigitador, o problema central que perpasse os diversos aspectos analisados nesse ensaio: não há uma receita geral, pronta e acabada, que se possa aplicar em todos os casos concretos e que garantirá a tradução adequada de princípios gerais em decisões específicas e, ao mesmo tempo, garanta que as consequências serão as melhores tanto para a perseguição de interesses legítimos da coletividade quanto para a construção ou manutenção de uma ordem interna e internacional em que o respeito à pessoa humana seja um valor central. Adentramos aqui um terreno que pode ser pantanoso e até movediço se a necessidade de tomar decisões que atendam aos interesses perderem de vista as balizas éticas, se o interesse for definido de maneira míope, sem referência a valores norteadores e garantidores da legitimidade do processo decisório.

Diplomacia e democracia

As faculdades de pensar e julgar continuarão desempenhando na diplomacia um papel fundamental. No entanto, caberia indagar se não é por demais arriscado encarar o fazer diplomático como uma atividade que depende, para seu êxito, de uma dimensão individual. Não é descabido, porém, imaginar que também as instituições e os estados podem estimular, de maneira institucional, a reflexão coletiva, que não substitui o exercício

do juízo político individual, mas contribui para que esse exercício se dê dentro de determinados parâmetros. É possível traçar aqui um paralelo com a reflexão sociológica sobre a questão da memória coletiva, que oferece, por analogia, alguns elementos que podem ser úteis para a reflexão acerca de diplomacia como um exercício que, sem excluir a dimensão individual, possui uma necessária dimensão coletiva e institucional.

Os estudiosos da memória como fenômeno não apenas individual, mas também sociológico, notam que o indivíduo possui uma memória sobre sua experiência pessoal e sua trajetória de vida. No entanto, vários acontecimentos são vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa se sente parte (HALBWACHS, 1999). Essa característica explica o surgimento de uma memória coletiva, que pode ser objeto de disputa e inclusive de atualização e até de manipulação pelo estado, por grupos sociais e por instituições. A memória coletiva nacional, por exemplo, é reafirmada por meio de símbolos da pátria, por meio de monumentos e feriados comemorativos.

A diplomacia é uma atividade de estado por excelência, geralmente a cargo de uma burocracia institucionalizada ou exercida por agentes políticos que se socializam no ofício diplomático e procuram obedecer a suas regras de procedimento e códigos de conduta. É plenamente possível imaginar, portanto, que essas burocracias sejam organizadas de tal forma a retirar o máximo da capacidade individual, treinando os agentes e operadores diplomáticos para uma tarefa complexa em que os conhecimentos técnicos, conforme vimos, são importantes, mas estão longe de serem suficientes. Como criar condições institucionais para que a atividade diplomática logre, em situações concretas, responder a interesses e valores da sociedade sem abrir mão da dimensão ética e da capacidade de pensar e julgar que podem garantir legitimidade e validade exemplar às decisões tomadas?

Na linha do que venho argumentando ao longo deste ensaio, não creio que haja, de novo, qualquer fórmula mágica. Mas não é impossível criar condições para que a atividade diplomática e sua capacidade de pensar e julgar encontre um ambiente institucional que garanta um espaço de liberdade sem a qual o exercício desse juízo será mais difícil ou estará condicionado simplesmente à lucidez de indivíduos que, por golpe de sorte, são chamados a tomar determinadas decisões em um dado momento. Para tanto, é preciso assegurar um ambiente plural, que estimule

o debate e a criatividade, em que as faculdades de pensar e julgar sejam estimuladas, sem que isso implique a subversão da hierarquia ou da cadeia de comando das burocracias diplomáticas.

Além disso, o diálogo dos agentes do estado com a sociedade é outro fator crucial. O que hoje em dia se denomina de "diplomacia pública" não deveria ser um monólogo para convertidos nem uma pura estratégia de *marketing* para vender melhor um produto pré-fabricado. A capacidade de uma diplomacia de responder de maneira adequada aos interesses e valores de uma sociedade que deve representar será tanto maior quanto mais intenso for o diálogo e o debate dos agentes diplomáticos com essa mesma sociedade. A exposição ao pluralismo de ideias e a plena adesão à democracia não apenas como um princípio geral, mas como uma prática diária no diálogo interno e externo das burocracias, tendem a criar ambiente institucional em que a razão de estado autônoma e desprovida de conteúdo ético deixa de fazer sentido.

Pode-se dizer que o barão do Rio Branco conseguiu manter nos dez anos à frente da diplomacia brasileira uma capacidade invejável de tomar decisões que se provaram corretas a longo prazo. De fato, ninguém discute a importância de indivíduos extraordinários, mas nos dias de hoje em que se multiplicam as frentes diplomáticas e a complexidade das decisões, a atividade diplomática pode beneficiar-se de um ambiente institucional favorável ao florescimento das mesmas virtudes do barão. Nesse sentido, o debate democrático e o pluralismo constituem ainda o instrumento privilegiado para estimular a criatividade e liberar os espíritos, criando ambiente propício ao exercício das faculdades básicas do pensar e julgar, tendo como referência básica a ética da responsabilidade.

Essa discussão pode parecer um tanto arcana, mas é crucial para qualquer reflexão sobre a natureza da diplomacia nos dias de hoje, especialmente em países democráticos e comprometidos com uma ordem internacional mais justa e equilibrada. Esses países, como é o caso do Brasil, tendem a desempenhar papel de importância crescente no cenário internacional e seus agentes diplomáticos são chamados a tomar decisões importantes, em distintos foros, com consequências para os objetivos do país e para projeção de seus interesses e valores no plano global. Nesse contexto, a atividade diplomática passa a ter um peso que não tinha no passado, pelo menos não com esse mesmo nível de importância, exceção

feita talvez ao período de Rio Branco e a definição dos contornos de nosso território nacional.

Entender a natureza da atividade diplomática e sua dimensão ética, nesse contexto, passa a ter importância acrescida. A incompreensão do fazer diplomático, sua assimilação a uma mera técnica ou a um instrumento de uma suposta razão de estado descolada de balizas éticas certamente comprometeria, no longo prazo, a eficácia da diplomacia de um país que pretende moldar a ordem internacional à semelhança dos valores democráticos de sua sociedade. Se a faculdade de pensar e julgar, para Arendt, representou o último refúgio de indivíduos que foram capazes de diferenciar o certo do errado e tomar decisões corajosas mesmo em um ambiente hostil, a plena adesão ao pluralismo democrático nas hostes do estado seria a melhor garantia, nos dias de hoje, para que as faculdades de pensar e julgar e o discernimento político sejam estimulados coletivamente, e para que as virtudes de indivíduos extraordinários, como foi o caso do barão, possam encontrar o melhor terreno institucional para dar seus melhores frutos.

À guisa de conclusão

Desde a publicação da versão original deste artigo, em 2013, alguns colegas e acadêmicos criticaram o que consideraram confiança exagerada no arquétipo do barão para analisar a atualidade. Essa utilização, segundo a crítica, seria um anacronismo diante de uma realidade internacional que se tornou muito mais complexa, incerta e instável. Alguns críticos externos viram no artigo uma reação contra a decrescente influência de ministérios do exterior e dos diplomatas em processos negociadores internacionais, que estariam passando às mãos de outros agentes públicos, integrantes de distintas burocracias especializadas.

Uma segunda crítica, proveniente em geral de interlocutores não diplomatas, dirigiu-se à suposta inclinação deste ensaio em utilizar a figura intocável do barão para vender a imagem de um ministério que, por reproduzir o tirocínio e o discernimento político do herói-diplomata, seria o melhor guardião dos interesses maiores do país. Por trás disso haveria, na verdade, uma defesa corporativa do serviço exterior ou de uma diplomacia que seria à prova de erros. Essa visão da diplomacia tal como refletida neste ensaio seria não apenas presunçosa, mas também ultrapassada diante

de uma sociedade muito mais diversificada do que o Brasil no final do século XIX e início do XX.

Outra crítica que ouvi, sobretudo de colegas diplomatas, é a de que o ensaio levaria, no limite, a uma subversão das tradições e à inversão de papéis hierárquicos, uma vez que minha defesa do pluralismo interno e do diálogo seria contrária à disciplina que mantém a máquina unida e garante sua capacidade de funcionar eficazmente no cumprimento das decisões que devem ser tomadas necessariamente pelas lideranças políticas, ou seja, pelo presidente auxiliado pelo chanceler.

Creio que algumas dessas críticas derivaram de equívocos de interpretação, muito provavelmente por culpa minha, em razão de uma escrita nem sempre clara o suficiente. Ao longo do texto, procurei sanar problemas e lacunas, mas vale a pena esboçar brevemente algumas conclusões que, espero, poderão esclarecer dúvidas e responder, ao menos em parte, as críticas recebidas.

As duas primeiras críticas se complementam e refletem discordância quanto à capacidade da diplomacia de dominar dossiês técnicos em grau suficiente para representar bem o país em determinados processos negociadores. Além de não terem esse conhecimento especializado, que seria cada vez mais necessário em certas áreas, não haveria nenhuma garantia de que diplomatas possuam o discernimento político necessário para orientar as decisões que atendam de maneira adequada ao interesse nacional. É verdade que as negociações econômicas e comerciais, por exemplo, podem adquirir alta complexidade, em áreas como subsídios, regulamentos técnicos em agricultura, identificação de barreiras não tarifárias, entre tantos outros. Não é menos verdade, porém, que uma perspectiva somente técnica, inclusive de setores de governo que tratam do assunto, poderia gerar um problema ainda maior, com a eventual perda da visão de conjunto e do significado de uma determinada negociação para os objetivos mais amplos de defesa dos interesses de longo prazo do país.

De fato, países que possuem adidos, por exemplo, como é o caso do Brasil para determinados temas, precisam incorporá-los ao trabalho das embaixadas de maneira orgânica, submetendo-os à coordenação do chefe do posto, o embaixador, para que sua ação seja eficaz. Para tanto, é muito comum que adidos e especialistas trabalhem ao lado de diplomatas,

sob uma chefia única, de modo a aproveitar ao máximo o conhecimento técnico sem perder de vista o lugar que ocupa determinado setor na constelação mais ampla de temas, assuntos e interesses variados que compõem a agenda das relações bilaterais e regionais ou dos organismos multilaterais. A visão estratégica, própria da atividade diplomática, é a garantia de que interesses meramente setoriais – ou até mesmo paroquiais – não prevalecerão sobre a necessidade de representar uma visão coerente dos objetivos prioritários que o país deseja alcançar.

Isso não significa dizer que a contribuição de especialistas deva ser desprezada. Ao contrário, essa contribuição se faz necessária, juntamente com um treinamento cada vez mais intenso e sistemático de diplomatas em diversas áreas que exigem domínio de conhecimentos altamente complexos. É o caso da solução de controvérsias comerciais na OMC, da discussão de normas técnicas em agricultura e na área de sanidade animal, da integração energética regional, de modelos de financiamento para viabilizar a integração física da infraestrutura sul-americana ou dos cálculos envolvidos na definição de compromissos relativos à luta contra a mudança do clima. É preciso investir na formação e no treinamento ao longo da carreira com vistas a permitir que o diplomata encarregado desses assuntos e outros, como telecomunicações ou energia nuclear, saiba mover-se com desenvoltura nas negociações sobre o tema, mesmo sem ser um engenheiro, economista, químico ou agrônomo.

Ao utilizar o exemplo do barão, o objetivo foi lançar mão de uma analogia para facilitar a compreensão do argumento, uma vez que o patrono da diplomacia é o arquétipo do diplomata que tinha conhecimentos profundos de disciplinas técnicas, como cartografia, sem ter se tornado um cartógrafo. Hoje em dia, com a multiplicação de assuntos que adquiriram dimensão internacional, não é possível confiar apenas em autodidatas. É preciso que a instituição forneça os instrumentos para o aperfeiçoamento e o treinamento de diplomatas, investindo em cursos especializados, algo que o Itamaraty tem buscado fazer, diga-se de passagem, porém talvez ainda não como parte de uma estratégia estruturada. Muitos buscam essa formação por conta própria, inscrevendo-se em cursos, com ou sem apoio da instituição. Outros adquirem os conhecimentos com colegas e chefes, ganhando experiência ao optar por trajetória da área econômica, comercial

ou consular, por exemplo. Essa decisão individual e o treinamento prático no próprio trabalho são bem-vindos e fazem parte da formação.

Hoje, contudo, é preciso esforço adicional de treinamento dos diplomatas em temas técnicos, o que permitirá os melhores resultados no esforço para incorporar de maneira colaborativa a contribuição de especialistas ao trabalho diplomático, mas isso não significa abrir mão da coordenação que a diplomacia deve seguir exercendo na maioria dos processos negociadores. É esse papel coordenador que pode evitar que uma agenda setorial acabe impondo linha de ação que, da perspectiva mais ampla dos objetivos estratégicos do país, pode provar-se contraproducente. Em relações internacionais, perder a perspectiva de conjunto significaria abrir mão de capacidade negociadora, que requer a possibilidade de trocar apoios com diferentes atores em distintos tabuleiros negociadores, fazer recuos estratégicos em determinado tema para ganhar mais em outro e ter a possibilidade de forjar alianças de geometria variável. A visão demasiado especializada, conduzida por agentes treinados apenas naquele tema ou oriundos de agências que possuem relações de lealdade com setores que são seus interlocutores e objeto de suas políticas, amplia o risco da miopia tecnicista que sufoca o discernimento político.

A crítica quanto à fé exagerada na capacidade de discernimento me parece um tanto injusta. Essa capacidade não é apanágio de diplomatas, mas uma virtude que se adquire na prática, baseada em um exercício de função política. O que pretendi foi chamar a atenção para essa característica por assim dizer ontológica da diplomacia ou a afinidade eletiva existente entre diplomacia e discernimento político. Na diplomacia, os conhecimentos técnicos são apenas uma das chaves do sucesso, ao lado de fatores como a capacidade de pensar e julgar. Não creio que a diplomacia seja a única atividade que se enquadre nessa moldura, mas ela tem por missão representar o estado em seu conjunto e isso a coloca em um lugar específico no sistema de tomada de decisões. É um lugar em que há alta demanda para o exercício do discernimento político. A visão da diplomacia tende a ser holística, no sentido de refletir essa condensação de relações de força que é o estado (POULANTZAS, 2015). Está no DNA da diplomacia, portanto, encarnar os interesses vitais do estado e a identidade nacional que, no contexto democrático, reflete interesses e valores da sociedade mediada pelas instituições políticas e de representação.

Isso não garante, obviamente, a infalibilidade da diplomacia. Uma diplomacia que se aproximasse de um sistema perito, por exemplo, teria dificuldades de cumprir de maneira adequada sua função, assim como não há receita infalível para que o discernimento político seja aplicado com sucesso em todos os casos. Na maioria das vezes, porém, é a falta desse discernimento que desemboca em erros e equívocos. Concordo nesse ponto com a análise que faz Rubens Ricupero do episódio do Acre, em que todo o conhecimento técnico, jurídico e histórico da chancelaria brasileira não bastou para encontrar uma solução duradoura para a questão, sobretudo diante de fatores como a presença de seringueiros brasileiros no território e seu arrendamento ao "Bolivian Syndicate" pelo governo boliviano. A solução, nesse caso, não decorreu automaticamente dos conhecimentos de história, dos mapas ou dos títulos jurídicos, mas antes do "uso judicioso do poder" pelo barão. Aqui o exemplo do barão serve justamente para estabelecer um contraste com seus antecessores e com uma diplomacia que seria, sobretudo, técnica e legalista, porém despida da consciência de que, ao lidar com a realidade de poder, tanto interna quanto externamente, deve ser capaz de visualizar os interesses estratégicos do país, ou seja, deve cultivar e exercer o discernimento político. Nas palavras de Ricupero (2017, p. 266):

> Espanta que, depois de anos de confrontos armados e violências, a postura oficial continuasse cega à gravidade do conflito que se desenrolava nas longínquas florestas e seringais acreanos! O ministro estava pronto a aceitar a hipótese de que o Acre se tornasse peruano, mas não imaginava que pudesse vir a ser brasileiro, única maneira de resolver o dilema. A obstinação de brigar com os fatos, ignorando a vontade local e a opinião pública da nação, deveria servir como lição de humildade e saudável questionamento ao mito da suposta infalibilidade do Itamaraty.

Longe, portanto, de esposar a tese estapafúrdia de que a diplomacia estaria blindada dos erros de avaliação e decisões equivocadas, quase que por mandamento divino, este ensaio buscou enfatizar que as chances de se obterem soluções adequadas aos problemas diplomáticos e de inserção internacional aumentam com o refinamento do discernimento político, que é um dos pressupostos, ao lado do conhecimento profundo dos dossiês, para o "uso judicioso do poder". Esse ponto me leva à crítica relativa à

inadequação do caminho apontado neste artigo para criar as condições institucionais mais propícias com o objetivo de estimular a faculdade de pensar e julgar em um contexto democrático, reconhecendo que a atividade diplomática deve responder a uma ética da responsabilidade balizada por valores que asseguram a legitimidade de sua formulação e execução.

Mencionei, ao tratar do assunto no final da seção anterior, a importância de se adotar uma concepção abrangente de diplomacia pública. Trata-se, na realidade, de abrir-se cada vez mais para o diálogo externo e fomentar a reflexão interna. O diálogo externo, se bem conduzido, ajuda a superar o pensamento de grupo, além de permitir prestação democrática de contas. O diálogo interno, por sua vez, deveria servir para descobrir e aproveitar talentos que de outra forma não encontrariam canais de expressão. Diferentemente do que se pode ter imaginado na leitura da seção anterior, minha intenção nunca foi minar a estrutura hierárquica de comando das burocracias diplomáticas, mas alertar para a necessidade de encontrar fórmulas que estimulem institucionalmente o desenvolvimento do aprendizado prático das faculdades de pensar e julgar, permitindo o exercício do discernimento político desde os momentos iniciais da longa carreira diplomática.

Para alcançar esse objetivo, é preciso abrir espaços de debates que ajudem a canalizar a energia represada, a criatividade e a inventividade de modo que possam ser processadas e aproveitadas pela instituição. Algumas chancelarias contam com soluções simples que ajudam a criar esse ambiente de debate sem que a hierarquia seja afetada. Um dos mecanismos mais utilizados é o de memorandos internos ou canais para sugestões e recomendações por intermédio dos quais quaisquer funcionários podem oferecer contribuição substantiva, seja para sugerir correção de rumos, seja para recomendar novas iniciativas. Essa caixa de ressonância do pensamento interno ajudaria a estimular a autorreflexão e a autocrítica, podendo provar-se valioso instrumento para detectar problemas e riscos, mapear novos caminhos ou simplesmente servir de alerta para eventuais equívocos que passariam despercebidos por conta da inibição natural ao questionamento que caracteriza as burocracias hierárquicas. Nas chancelarias que adotam esse mecanismo, o canal para expressar discordâncias e sugerir iniciativas ou mudanças de rumo é aberto e pode ser utilizado de maneira individual ou em grupo, com atribuição de

autoria ou não. Cabe normalmente à unidade de planejamento diplomático examinar as contribuições e transformá-las em insumos para a tomada de decisões da chefia, respeitando assim a autoridade da estrutura de comando.

Outro mecanismo adotado com frequência em chancelarias, porém mais complexo, é alguma variante de planejamento estratégico, que implica na reflexão coletiva de todas as instâncias na definição de diagnóstico do ambiente em que opera a organização, a explicitação de diretrizes e a formulação de objetivos e metas, que normalmente são perseguidas por meio de atividades previamente definidas, com prazos e resultados esperados. Sistemas de planejamento desse tipo, em geral, além de mobilizar todas as instâncias, permitindo que surjam novas ideias e propostas, tendem a assegurar grau mais elevado de coerência na execução das atividades, favorecendo também a avaliação de resultados. A definição estruturada de planos estratégicos, em geral quadrienais, e de planos anuais de trabalho permite igualmente aprimorar o monitoramento da máquina e a explicar à sociedade quais são as prioridades, como elas são definidas e com quais instrumentos são perseguidas. Esses sistemas de planejamento estratégico tendem a incorporar o diálogo interno e externo como parte de seu funcionamento, tanto na fase de definição das prioridades quanto na de monitoramento das atividades empreendidas.

Em suma, uma diplomacia que continue dando contribuição a essa grande obra de construção do Brasil, magistralmente descrita no citado livro de Ricupero, além de fazer uso intensivo do conhecimento especializado, deve preservar e nutrir ao mesmo tempo a capacidade de pensar e julgar, fomentando a criatividade e a capacidade de inovar, o que requer engajamento continuado no debate interno e no diálogo externo. Formação sólida e treinamento constante, de um lado, e criação de mecanismos institucionais para o exercício da reflexão e do diálogo, de outro, ajudarão a estimular as virtudes necessárias ao bom exercício do discernimento político com vistas ao melhor e mais judicioso uso possível dos instrumentos do conhecimento e do poder. Nem sempre será possível identificar com clareza a melhor forma de traduzir princípios e diretrizes gerais em decisões concretas e específicas, o que, como vimos, pode demandar a construção de um argumento diplomático que, além de sólido do ponto de vista técnico, precisa estar firmemente calcado na avaliação

sóbria dos interesses em jogo e buscar a legitimidade dos valores que balizam a ação externa do país.

Dito de outro modo, a diplomacia deve lançar mão do discernimento político, uma virtude que líderes do passado como o barão demonstraram ter de sobra e que hoje precisa ser cultivada coletivamente e institucionalmente desde cedo para render seus melhores frutos na forma de capacidade de liderança e eficácia da ação. Um país forte e influente requer uma diplomacia eficaz e atuante, além de tecnicamente sólida, aberta ao diálogo e consciente do impacto das decisões sobre os interesses e valores em jogo. Enfim, uma diplomacia que, afinada com seu tempo, não se afaste da necessidade de assegurar a validade exemplar das opções e escolhas concretas, que serão moldadas no quadro mais amplo da legitimidade democrática. Para isso, o discernimento político continuará desempenhando papel central no fazer diplomático.

Referências Bibliográficas

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

ARENDT, H. *Lições sobre a Filosofia Política de Kant*. 2ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ARENDT, H. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Penguin Books, 1994.

ARENDT, H. *A Vida do Espírito*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

ARON, R. Introduction. In: WEBER, M. *Le savant et le politique*. Paris: Librairie Plon, 1974.

BERLIN, I. *The Sense of Reality:* studies in ideas and their history. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1998.

FONSECA JR., G. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. In: DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Brasília: FUNAG, 2011.

GIDDENS, A. *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HALBWACHS, M. *La Mémoire Collective*. Paris: Albin Michel, 1997.

LAFER, C. Discurso no recebimento do título de doutor *honoris causa* da Universidade Nacional de Tres de Febrero. *Política Externa*, v. 20, n. 4, mar/abr./maio 2012, p. 245-254.

MAY, L. Socialization and Institutional Evil. In: L. M. and J. K. (eds.). *Hannah Arendt:* Twenty Years Later. Cambridge: The MIT Press, 1996.

MIGUEL, L. F. O jornalismo como sistema perito. *Tempo Social*, v. 11, n. 1, maio 1999, p. 198-199.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

RICUPERO, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

San Tiago Dantas, a política e a atuação externa do Brasil

Arthur V. C. Meyer*

Resumo

O artigo aborda e comenta três conferências proferidas na Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, durante o decênio de 1950, pelo grande político e jurista brasileiro Francisco Clementino de San Tiago Dantas, o qual foi ministro das Relações Exteriores e ministro da Fazenda do Brasil na primeira metade da década de 1960. A atualidade do pensamento político de San Tiago Dantas é ressaltada, especialmente com vistas à condução da política externa brasileira no atual contexto internacional.

Palavras-chaves: San Tiago Dantas, política interna e externa do Brasil.

Francisco Clementino de San Tiago Dantas, falecido prematuramente em 1964, foi um dos mais eminentes políticos e juristas brasileiros da segunda metade do século XX. Antes de exercer os cargos de ministro da Fazenda e das Relações Exteriores, no início da década de 1960, durante o governo do presidente João Goulart, proferiu, alguns anos antes, importantes conferências na Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, algumas das quais são objeto das reflexões contidas neste artigo.

San Tiago Dantas observa que toda sociedade contém duas camadas de estratificação: a elite ou classe dirigente e a massa ou classe dirigida.

* O embaixador (MPC-QE) Arthur Vivacqua Correa Meyer é diplomata de carreira e foi embaixador na Guiné-Bissau, na Guiana e em São Tomé e Príncipe. Graduado em Ciências Econômicas pela antiga Universidade do Estado da Guanabara (hoje Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ), realizou cursos de pós-graduação, nove mestrados e doutorado) nos EUA e na Venezuela. Exerce atualmente o cargo de assistente do Ministério das Relações Exteriores junto à Escola Superior de Guerra.

> Em certas sociedades, essas duas camadas se acham isoladas uma das outras por fatores que impedem a circulação de indivíduos de uma para outra (castas, diferenças raciais, nobreza e plebe). Nas sociedades democráticas modernas, as duas camadas se intercomunicam, dando lugar a uma circulação vertical constante, em que se manifestam diversos processos seletivos (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 125).

A capacidade de compreender os imperativos existenciais da nação politicamente organizada (o estado nacional) e de agir racionalmente com vistas à consecução dos objetivos decorrentes daqueles imperativos varia com frequência entre as elites e as massas. Há momentos históricos em que as elites superam as massas na sensibilidade aos imperativos e assumem a condução dos acontecimentos; existem outros momentos em que as classes dirigentes, deformadas por erros diversos, perdem aquela sensibilidade e as massas assumem o papel condutor.

Como nota San Tiago Dantas, as elites ou classes dirigentes nem sempre são a parte que mais integralmente apreende os interesses vitais da sociedade. Estas manifestam não raro "tendência para considerar, em primeiro lugar, os interesses da própria classe, os quais podem, eventualmente, estar em contradição com os interesses da sociedade como um todo" (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 125-126). Especialmente quando uma sociedade passa por transformações muito rápidas, as classes dirigentes se atrasam frequentemente em relação a essas mudanças e adotam conduta inadequada aos interesses vitais da nação.

Exemplo de elite insensível aos imperativos vitais da sociedade, enquanto as massas conservavam plena intuição deles, ocorre por ocasião do ataque à Rússia pelo exército do imperador francês Napoleão, no início do século XIX (retratado no famoso romance "Guerra e Paz" de Leon Tolstoy). Por contraposição, exemplo de elite esclarecida e capaz de apreender a totalidade dos interesses nacionais se acha no caso do processo da independência dos Estados Unidos da América, no final do século XVIII.

Essas considerações nos remetem à Sociologia do Conhecimento e à obra clássica sobre o assunto "Ideologia e Utopia", de Karl Mannheim. A ideologia é a visão do mundo, plasmada num conjunto de formulações (que valoriza a tradição e o passado) dos grupos que se opõem ao progresso social; a utopia, pelo contrário, é a visão do mundo, voltada para o futuro

e para as transformações, adotada pelos estamentos que defendem o progresso econômico e social.

Nas palavras de San Tiago Dantas (2014, p. 128):

> (...) O que hoje sabemos é que o conhecimento e as afirmações científicas de conteúdo social não são inteiramente independentes da posição social, diríamos melhor, da condição existencial daqueles que os elaboram (...) O existencialismo precede o racionalismo.

A discussão e o embate sobre as visões acerca dos interesses vitais da nação se dá geralmente no quadro das instituições do estado (a nação politicamente organizada). Isso enseja uma breve reflexão acerca do papel do estado nacional na presente era da globalização.

O estado formula e executa, com vistas à consecução dos interesses e objetivos nacionais, políticas de caráter sistêmico ou setorial. Há consenso generalizado sobre o fato de que, na presente era histórica da globalização, caracterizada por rápidas e profundas transformações sociais, econômicas e tecnológicas, a capacidade de os estados nacionais executarem políticas sistêmicas referenciadas territorialmente sofre marcado enfraquecimento.

A ordem mundial tendo como principal ator ou sujeito o estado nacional foi definida por Jessica Matthews (1997) como o "sistema westphaliano". Essa expressão se deve ao fato de a mencionada ordem mundial se haver tornado claramente visível após a assinatura do Tratado de Westphalia, em 1648, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos na Europa.

Segundo Matthews (1997), as características básicas do "sistema westphaliano" seriam as seguintes:

a) existência de estados nacionais com territórios definidos;

b) existência de uma autoridade laica governando cada estado nacional e o representando nas relações exteriores;

c) inexistência de autoridade superior aos estados nacionais.

Esse quadro geral, vigente há mais de três séculos, tem sofrido transformações consideráveis em anos mais recentes, imprimindo nova dinâmica às relações entre classes dirigentes e dirigidas e aos debates sobre os interesses vitais de cada país.

A nova dinâmica das relações entre classes dirigentes e dirigidas acima referida constitui frequentemente reflexo de uma dissociação entre fontes formais e fontes reais de poder nas sociedades e nos estados nacionais da era contemporânea. A presente era histórica da globalização tem exposto essa dissociação em variadas formas, o que representa fenômeno nunca antes observado.

Diversos fatores nela presentes causam efeitos profundos sobre a existência e a relevância do estado-nação, afetando em consequência a dinâmica das relações entre classes dirigentes e dirigidas em cada país. O processo cada vez mais intenso da integração econômica e tecnológica do mundo vem enfraquecendo os estados nacionais e sua capacidade de formular e executar políticas sistêmicas.

Paralelamente à integração da economia mundial (manifestada pela acentuada expansão do comércio de bens e serviços e dos fluxos de capitais), as novas tecnologias da informação, além de facilitar a globalização econômica, causam uma redução dramática dos custos de comunicação e coordenação entre grupos diversos. Dessa forma, elas estimulam o crescimento de redes descentralizadas nacionais e internacionais, geralmente mais ágeis e eficazes do que as estruturas governamentais, quase sempre mais rígidas e hierarquizadas.

Outros fatores têm contribuído também para um certo enfraquecimento dos estados nacionais e do "sistema westphaliano". Dentre esses, salientam-se o aparecimento de problemas transnacionais e de novos atores internacionais que põem em causa a relevância (marcante até os dois últimos decênios do século XX) do estado-nação.

A partir especialmente do último quartel do século passado, têm surgido graves problemas em escala global para cujo tratamento adequado os governos nacionais enfrentam crescentes dificuldades, se agindo de forma isolada. A preservação ambiental, o controle das epidemias, os movimentos migratórios e a repressão ao narcotráfico e ao crime organizado vêm ganhando cada vez maior importância.

Por outro lado, têm aparecido nas relações internacionais novos atores ou sujeitos que disputam a primazia do estado-nação, o elemento básico do "sistema westphaliano". Dentre esses novos sujeitos não estatais

se encontram as organizações não governamentais (ONGs), as grandes empresas multinacionais e os organismos internacionais.

O papel e a influência das ONGs, cujos focos de interesse se têm amplamente diversificado, são cada vez mais importantes nas relações internacionais. Seus campos de atuação mais conhecidos abrangem a preservação ambiental, a assistência humanitária e a proteção dos direitos humanos.

Na área da preservação ambiental, entidades como o World Wildlife Fund (WWF) o Greenpeace e a International Union for the Conservation of Nature (IUCN) são largamente conhecidas e influentes. O mesmo ocorre nas áreas da assistência humanitária (Cruz Vermelha, Médecins sans Frontières) e da proteção dos direitos humanos (Human Rights Watch, Amnesty International).

No tocante às grandes empresas multinacionais, suas atividades na produção integrada em vários países, no comércio e nos serviços financeiros, nos transportes terrestres, marítimos e aéreos, nas telecomunicações e na publicidade hoje têm relevância cada vez maior na economia global. Esse fenômeno é especialmente visível nos mercados cambiais e de derivativos, cujas quantias transacionadas (bem acima de US$ 1 trilhão por dia) são muito superiores às do produto interno bruto (PIB) mundial.

Além das ONGs e das empresas multinacionais, os organismos internacionais também se vêm tornando influentes sujeitos. Tradicionalmente estabelecidos e administrados pelos governos nacionais, esses organismos têm adquirido, em anos mais recentes, margem significativa de autonomia e criado suas próprias "clientelas".

O fenômeno acima referido se manifesta especialmente pela crescente cooperação paritária entre estados nacionais, ONGs e organizações internacionais. Dentre estas últimas, algumas são ou se vêm tornando entidades de caráter misto, envolvendo governos nacionais e entidades privadas.

Reflexo desse novo tipo de cooperação "tripartite" é o número crescente de normas jurídicas internacionais da forma *soft law* ("lei branda"). Essas normas jurídicas "brandas" assumem a forma de recomendações, diretivas *(guidelines)* e resoluções não obrigatórias.

Não somente organismos internacionais essencialmente políticos, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), mas também instituições econômicas e financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm passado frequentemente a se envolver em assuntos internos dos estados nacionais. No caso da ONU, o mencionado envolvimento se tem manifestado pela atuação, entre outros, de seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e de sua Comissão de Direitos Humanos.

Já no caso do Banco Mundial e do FMI, o envolvimento acima referido em assuntos internos dos estados nacionais se tem manifestado pela imposição de *conditionalities,* ou seja, condições e requisitos para a concessão de empréstimos e financiamentos. Essas condições têm incidido principalmente sobre políticas nacionais de redução da pobreza, de preservação ambiental ou de diminuição de gastos militares e têm sido inspiradas, não raro, por pressões ou recomendações de ONGs ou de grupos organizados da sociedade civil internacional.

Por conseguinte, diversos fatores enfraquecem de variadas formas o estado-nação nas relações internacionais da presente era da globalização. Esses fatores são, como se viu, o aparecimento de profundas transformações econômicas, tecnológicas e culturais no mundo globalizado e o surgimento de novos problemas transnacionais e de novos sujeitos ou atores (ONGs, empresas multinacionais e organismos internacionais) competindo com o estado-nação.

No entanto, apesar do movimento de redistribuição de poder descrito nos parágrafos anteriores entre estados e novos sujeitos das relações internacionais, não existe ainda substituto plenamente satisfatório ao estado-nação. Essa situação foi ressaltada com propriedade por Paul Kennedy (1993, p. 134):

> There may have been a certain erosion of powers of the nation--state in recent decades, but the nation-state remains the primary locus of identity of most people; regardless of who their employer is and what they do for a living, individuals pay taxes to the state, are subject to its laws, serve (if need be) in its armed forces, and can travel only by having its passport. Moreover, as new challenges emerge – be it illegal migration or biotech farming – peoples turn instinctively (at least in the democracies) to their own governments

> to find "solutions". The global demographic explosion, atmospheric pollution, and technology-driven change each have their own transnational momentum; but it is national governments and assemblies which decide whether to abolish currency controls, permit biotechnology, cut factory emissions, or support a population policy.

Por outro lado, os novos sujeitos ou atores das relações internacionais, que vêm competindo com o estado-nação tradicional no "sistema westphaliano", também apresentam sérias limitações. Tanto as organizações não governamentais (ONGs), quanto as empresas multinacionais e os organismos internacionais padecem de defeitos oriundos de seus interesses específicos ou limitados.

As ONGs, por exemplo, embora geralmente não motivadas por ganho financeiro, sofrem quase sempre de "visão de túnel", julgando as ações públicas pelo seu efeito sobre seus interesses particulares e mostram capacidade limitada para empreender projetos multidimensionais de larga escala. Como bem ressaltado por Jessica Matthews (1997):

> (...) A society in which the piling up of special interests replaces a single strong voice for the common good is unlikely to fare well (…) In the longer sun, a stronger civil society could also be more fragmented, producing a weakened sense of common identity and purpose (…) More and more groups promoting worthy but narrow causes could ultimately threaten democratic government.

De forma análoga, outros estudiosos já apontaram que as empresas multinacionais, apesar de sua influência cada vez mais abrangente no comércio e nos investimentos, exibem limitada responsabilidade global. É conhecida a constatação de que, quando os custos e os benefícios sociais de um empreendimento estão separados por longa distância temporal, os agentes econômicos privados raramente conseguem atingir a decisão ótima, pelo fato de usarem taxas de desconto excessivamente altas para calcular o valor presente dos fluxos de rendimentos futuros (o que é especialmente relevante para a consideração dos impactos ambientais de investimentos em capital social básico).

Limitações e desvantagens também podem ser discernidas no caráter e na atuação dos organismos internacionais. Nestes, um grau muito elevado

de pluralismo frequentemente leva a um excesso de retórica e à adoção de agendas de ação impraticáveis ou irrealistas.

Por conseguinte, o estado nacional soberano, apesar de certo enfraquecimento recente, continua mantendo importantes funções de indução econômica, de provisão da ordem jurídica e social, e de regulação e fiscalização na presente ordem mundial globalizada. O exercício dessas funções é indispensável para assegurar os interesses da democracia e da cidadania, com vistas à preservação de um grau razoável de equidade social e econômica.

Cabe ainda lembrar que existe hoje a consciência generalizada de ser a segurança dos países cada vez mais ligada ao bem-estar de seus povos. As questões ligadas ao planejamento do crescimento econômico, à correção das desigualdades sociais e regionais e à proteção do meio ambiente assumem relevância insuperável e requerem a participação governamental (um dos elementos fundamentais do estado) para seu adequado equacionamento.

Em suma, o estado-nação continua relevante, a despeito de algumas limitações, na presente era da globalização. Como ressaltado por Paul Kennedy (1993, p. 134), apesar das deficiências apontadas do estado nacional do sistema westphaliano, "(...) no adequate substitute has emerged to replace it as the key unit in responding to global change".

San Tiago Dantas (2014, p. 160-161) nota, com propriedade, sobre essa questão ser:

> (...) difícil conceber o desaparecimento do Estado, como uma etapa final de qualquer processo evolutivo. O provável é que, pelo contrário, o Estado represente sempre uma fórmula de equilíbrio e de compensação entre os deslocamentos de Poder que se vão operando entre as classes, à medida que cada uma delas acumula um determinado coeficiente de Poder e tende a preponderar sobre as outras, nesse equilíbrio instável que continuamente se processa.

Nos dias de hoje, um dos principais fatores de mudança da identidade nacional e do poder do estado é a globalização. Esta gera constantemente pressões conflitantes favorecendo a centralização e a descentralização. A internet, por exemplo, promove a cultura global, contribuindo para o enfraquecimento das identidades nacionais, porém, ao mesmo tempo,

com a rapidez das comunicações permite o fortalecimento dessas mesmas identidades.

Esse complexo fenômeno impacta profundamente a estrutura do estado-nação e a vida política dos países. Cria-se uma nova dinâmica de relações entre as classes dirigentes e as classes dirigidas.

A ideia de que certas classes ou segmentos sociais desempenham, em cada momento histórico, papel de maior relevo na investidura dos órgãos de direção do estado levam ao conceito fundamental da distinção entre fontes reais e fontes formais de poder.

> Uma organização de Estado apresenta, talvez, o máximo em seu rendimento jurídico social, quando há, entre as fontes reais e as fontes formais, senão uma perfeita identidade, pelo menos uma grande adequação. O completo desencontro entre as fontes reais e as fontes formais determina as chamadas crises institucionais (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 160-161).

Ao término da Guerra Fria, com a reunificação da Alemanha e o desaparecimento da União Soviética, se popularizou a expressão "fim da História", cunhada por Francis Fukuyama. Segundo essa noção, haveria a adoção universal dos regimes baseados na democracia representativa e na economia de mercado, uma vez que os sistemas alternativos haviam falido completamente.

Essa concepção extremamente otimista (e, até mesmo, um pouco ingênua) também dava margem à expectativa equivocada de que tenderia ao desaparecimento a dissociação clássica entre fontes reais e fontes formais de poder. Em outras palavras, os sistemas políticos da era da globalização seriam essencialmente estáveis, pelo fato de inexistirem problemas de representação.

Se a representação popular padece de defeitos, o sistema político, ainda que formalmente democrático, tende a se tornar ineficiente e se evidencia gradualmente a dicotomia entre fontes reais e fontes formais de poder, o que leva a crises institucionais recorrentes. A circulação de elementos entre classe dirigente e classe dirigida se reduz, gerando um anquilosamento das instituições políticas.

San Tiago Dantas (2014, p. 201-202) observa com acerto que:

> Entre a classe dirigida e a classe dirigente numa sociedade, pode existir intensa circulação de elementos. (...) Tudo isto depende dos índices de mobilidade social observados em cada caso, do tipo moral e institucional daquela sociedade, e de uma série de outros fatores de segmentação e de isolamento. (...) O que se quer saber então é até que ponto a formação política dos indivíduos e dos grupos sociais que se incluem na grande coletividade política, que é o Estado, desempenha um papel na política desse Estado, na conduta do Poder Nacional e em todas as ações que o Poder Nacional procura desenvolver, seja dentro do próprio país, seja em relação a outros Estados.

As considerações precedentes nos remetem à noção fundamental de cultura política da sociedade. San Tiago Dantas a define como o grau de participação da sociedade como um todo ou dos grupos de que ela se constitui na vida política.

A cultura política ou grau de participação da sociedade como um todo na vida política está intimamente ligada ao conceito de cidadania. Giddens e Sutton (2015, p. 306) o definem como *status* conferido aos indivíduos dentro de uma comunidade nacional que envolve direitos e deveres determinados.

A cidadania, no estado-nação das eras moderna e contemporânea da história, passou por evolução dirigida a uma abrangência crescente. Partindo dos direitos civis (ligados primariamente à detenção da propriedade), ela incorporou em seguida os direitos políticos (a partir do século XIX) e, depois, os direitos sociais (ao longo do século XX).

Quando a cultura política da sociedade não permite o exercício pleno dos direitos e responsabilidades que compõem a cidadania, surge o problema da dicotomia entre fontes reais e fontes formais de poder, antes referido. Em decorrência disso, aparecem as crises institucionais que enfraquecem o estado nacional.

O mencionado enfraquecimento do estado-nação, expresso por crises institucionais recorrentes, estimula o aparecimento de lideranças políticas demagógicas ou cesaristas. Também repercute sobre a formulação e a execução da política externa nacional.

Lembrando novamente San Tiago Dantas (2014, p. 209-210):

> Não há verdadeiramente melhor maneira de definir demagogia senão como liderança emocional, é o momento em que alguém alcança a liderança por fatores emocionais; não propriamente por fatores decorrentes de uma experimentação política já assentada, já reiterada ou por um motivo lógico qualquer, mas por meio de afinidades emocionais que criam vínculos rápidos, homogêneos e colocam o líder diretamente em relação com a massa. Normalmente, a verdadeira liderança política não é a liderança de indivíduos, é liderança de uma classe em relação à outra classe.

Numa sociedade em que a cultura política se desnivela, surge um processo de desintegração e de marcha para o autoritarismo. A situação ideal e a base da estabilidade política e do desenvolvimento social e econômico sustentado são a elevação simultânea do teor de cultura política da classe dirigente e da classe dirigida.

> Quando se consegue obter a convergência no desenvolvimento dessa cultura política, é então que se obtém aquela complementaridade entre os dois segmentos em que a sociedade se divide do ponto de vista do poder, que permite a cada um deles desempenhar efetivamente o seu papel, dentro de um ideal de estabilidade. (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 211).

Os regimes democráticos só florescem e apresentam funcionamento adequado quando a cultura política das classes dirigidas se desenvolve de forma equilibrada e complementar à das classes dirigentes. Do contrário, surgem os regimes autoritários, caracterizados pela grande latitude de arbítrio das classes dirigentes na conduta dos negócios públicos e na administração do estado nacional. Nesses regimes, onde a classe dirigente não sofre o controle da opinião pública, a conduta política passa a ser imprevisível, por depender largamente de decisões individuais, tomadas por lideranças cesaristas e demagógicas.

Como se viu, a globalização, por meio de seus variados fenômenos, tem conduzido a um relativo enfraquecimento do estado-nação. Por outro lado, ela também gera novas oportunidades para o fortalecimento dos estados nacionais e para a construção de uma ordem internacional mais

pacífica e na qual haja difusão mais abrangente do progresso econômico e técnico-científico.

Nos estados nacionais, em consequência do amplo processo da globalização, surge uma nova dinâmica das relações entre classes dirigentes e classes dirigidas, dificultando ou facilitando a circulação entre elas. Esse fenômeno cria, por vezes, dissociação entre fontes reais e fontes formais de poder, levando a um descompasso no grau de participação, na vida política do estado, das classes dirigentes e das classes dirigidas. Em consequência, surgem as crises institucionais, que levam, às vezes, ao cesarismo e à demagogia.

Os regimes autoritários, que aparecem na esteira do cesarismo e da demagogia, muito raramente conseguem gerar padrões de desenvolvimento social e econômico sustentado e inclusivo. Estes requerem a adoção de amplo consenso nas sociedades nacionais, baseados em metas valores compartilhados por numerosos segmentos das classes dirigentes e dirigidas.

O permanente engajamento de todos os estratos sociais, com vistas à construção de amplos consensos acerca dos objetivos e dos interesses nacionais é tarefa sempre necessária. Daí vem uma compreensão, renovada continuamente, da relação entre ideologia e existência, a qual dá sentido ao embate tradicional entre idealismo e realismo políticos.

Nas palavras luminosas de San Tiago Dantas (2014, p. 129):

> Toda verdadeira grande política é ideológica, isto é, implica a transmutação profunda de um imperativo existencial em uma doutrina racional conveniente não só à nação que a elabora, mas às outras nações. Toda ideologia é, portanto, idealista nos seus meios e realista nos seus princípios e fins.

Os princípios basilares da política externa brasileira ao longo de várias gerações se enquadram na formulação acima exposta. A preservação da integridade territorial do país, a promoção do desenvolvimento econômico e social, e a defesa da paz e da segurança internacionais por meio da cooperação bilateral e multilateral mantêm permanente atualidade, sob governos diferentes.

Nesse sentido, a política externa do Brasil, mesmo em governos de inspiração ideológica diversa "(...) é, ao mesmo tempo, idealista e realista.

Realista no sentido de que ela está adequada aos interesses vitais que trata de defender, idealista no sentido de que ela não impõe esses interesses vitais à comunidade, mas, pelo contrário, só os torna aceitáveis por meio de fórmulas racionais, suscetíveis de adoção universal" (SAN TIAGO DANTAS, 2014, p. 130).

Ao longo de todas essas reflexões se evidencia com clareza a impressionante atualidade do pensamento de San Tiago Dantas. Hoje, após mais de meio século de sua morte, permanece inteiramente correto o vaticínio de Alceu Amoroso Lima no décimo aniversário de seu falecimento, em 1974: "O presente o desconheceu. O futuro o reabilitará".

Referências Bibliográficas

GIDDENS, A.; SUTTON, P. *Conceitos Essenciais da Sociologia*. São Paulo: UNESP, 2015.

KENNEDY, P. Preparing for the Twenty – First Century. New York: Penguim Randon House, 1993.

MATTHEWS, J. Power Shift. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 1, 1997.

SAN TIAGO DANTAS, F. C. "O Poder Nacional – seus tipos de estrutura", conferência proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1955. *Poder Nacional, Cultura Política e Paz Mundial*. Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 2014.

SAN TIAGO DANTAS, F. C. "A cultura política como fator de Poder Nacional", conferência proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1956. *Poder Nacional, Cultura Política e Paz Mundial*. Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 2014.

SAN TIAGO DANTAS, F. C. "O Poder Nacional – seus móveis, interesses e aspirações: realismo e idealismo políticos", conferência proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 1953. *Poder Nacional, Cultura Política e Paz Mundial – conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951-1962)*. Escola Superior de Guerra: Rio de Janeiro, 2014.

Política Externa, Desenvolvimento e Estratégia. A trajetória brasileira

Sergio Abreu e Lima Florencio*

Resumo

Síntese de caráter histórico-analítico sobre a relação entre política externa, desenvolvimento e estratégia, tendo como referencial as experiências dos presidentes Getúlio Vargas, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. São examinadas as grandes linhas da diplomacia brasileira ao longo de seus mandatos, indicados os respectivos contextos da política interna, e apenas tangenciados os grandes eventos e processos internacionais (limitados às três últimas décadas), tais como queda do muro de Berlim e implosão do socialismo, retomada da globalização e emergência da China no cenário mundial. No período, os maiores desafios à política externa brasileira foram representados, no plano econômico, pela aceleração da inflação e a adoção de planos de estabilização. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva foram especialmente ativos na promoção mundial de suas respectivas diplomacias. Lula seguiu, em seu primeiro mandato (mas não no segundo), as políticas econômicas de FHC, e inaugurou uma PEB voltada antes para o protagonismo e a projeção internacional do país do que para a defesa do

* É graduado em ciências econômicas pela Universidade do Estado da Guanabara (UEG), atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduado no curso de preparação à carreira de diplomata pelo Instituto Rio Branco (1970). É mestre em economia pela University of Ottawa e possui vasta experiência em economia internacional, desenvolvimento econômico e relações internacionais. Foi ministro de primeira classe do Itamaraty, e desempenhou, desde 1971, inúmeras missões diplomáticas, destacando-se como embaixador do Brasil junto aos Estados Unidos Mexicanos (México), em 2008; embaixador alterno na delegação brasileira permanente em Genebra (Suíça), em 2006; e embaixador do Brasil junto à República do Equador, em 2002. Foi pesquisador e diretor de estudos e relações econômicas e políticas internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atualmente é professor de História da Política Externa Brasileira no Instituto Rio Branco e membro da Banca Examinadora do Curso de Alto Estudos (CAE).

interesse nacional. Um apêndice ao artigo apresenta estudo de caso sobre a trajetória da Embraer, com reflexão intertemporal sobre seus êxitos, derivados da resiliência de políticas tecnológicas e de uma diplomacia ativa, desenhadas sem propósitos partidários. A relação entre política externa e desenvolvimento e estratégia é identificada como muito robusta na presidência de Vargas, forte na era FHC, modesta no período Lula e inexpressiva nos anos Dilma.

Palavras-chave: política externa brasileira, diplomacia presidencial, governos brasileiros, Embraer, Itamaraty, projeção externa do Brasil.

Introdução: O mundo lá fora e aqui dentro

Política externa é a resultante da confluência de dois mundos – o doméstico e o internacional – com marcos cada vez mais indefinidos. A interdependência e a globalização diluem o desenho nítido das fronteiras entre países e tornam prioritária a questão da inserção internacional. Ao mesmo tempo, os fenômenos da identidade, da nação e do desenvolvimento colocam o tema do interesse nacional no topo da agenda da política externa. Em algumas ocasiões, as variáveis internacionais determinam mudanças nas diretrizes externas; em outras, a conjuntura doméstica é a grande definidora de novos rumos externos do país. Nos últimos trinta anos, os dois lados dessa equação contribuíram para gerar inflexões de grande magnitude na política externa brasileira (PEB).

O país testemunhou, nesse período, profundas transformações: o alvorecer da redemocratização a partir de 1985; a Constituição de 1988, com o desequilíbrio insustentável, a longo prazo, entre amplos benefícios sociais para a população e escassos recursos financeiros para o estado; o *impeachment* do primeiro presidente eleito com o voto direto após o regime militar, em 1992; o reformismo econômico do período Fernando Henrique Cardoso (FHC) – alicerçado no Plano Real, no equilíbrio macroeconômico, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na consolidação de uma economia mais aberta à globalização. Posteriormente, grandes transformações sociais foram protagonizadas por Luiz Inácio Lula da Silva, embaladas no Programa Bolsa Família e em uma economia internacional crescendo de vento em popa. Já os graves declínios políticos, econômicos e éticos dos anos Dilma Rousseff, tiveram como desfecho a perda do mandato da presidente, em 2016.

Se as transformações internas foram de grande envergadura, as mudanças na cena internacional das últimas três décadas se refletiram em verdadeiros movimentos tectônicos: a queda do muro de Berlim em 1989 e a consequente desagregação da União Soviética dois anos depois – marcos do fim da bipolaridade desenhada pela Guerra Fria. O crescimento acelerado das economias emergentes, em especial do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); o episódio do 11 de setembro de 2001 e a desastrosa Guerra ao Terror que se seguiu; a ascensão econômica vertiginosa da China e o declínio relativo da influência norte-americana; a grave crise econômica internacional de 2008/2009 e a abertura de novos espaços para mecanismos de regulação financeira, como o G20 Financeiro; a prolongada crise do euro, contemporânea de um êxodo migratório sem precedentes desde a II Guerra Mundial; a aprovação popular para a saída do Reino Unido da União Europeia; a eleição do imprevisível Trump – uma combinação de populismo, xenofobia e desglobalização – com riscos para a estabilidade da economia e para a paz mundial.

Seção 1

Etapas emblemáticas para o trinômio PEB, Desenvolvimento e Estratégia: Vargas, FHC e Lula

Um traço marcante da política externa brasileira tem sido seu papel de indutora do desenvolvimento. Em alguns momentos de nossa história, esse vínculo ficou muito claramente desenhado; em outros, os contornos não foram tão evidentes e houve ocasiões em que essa articulação perdeu foco e produziu-se distanciamento. Se a PEB guarda um compromisso histórico com o desenvolvimento, isso se produz à luz de uma estratégia de nossa ação externa – aqui visualizada como ação consistente de longo prazo. Assim, é possível falar-se de um trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia".

Parcela significativa da literatura sobre PEB tende a identificar uma relação mais vigorosa entre política externa e desenvolvimento em fases de nossa história em que as linhas de política externa se voltavam, no plano econômico, para a promoção do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), e, no plano político, para o estreitamento

de vínculos com os países em desenvolvimento, sob o rótulo de terceiro-mundismo ou de cooperação Sul-Sul.

Essa interpretação é compreensível e coincide com a trajetória predominante da PEB ao longo da segunda metade do século XX por três razões básicas. Primeira, a política externa independente (PEI) foi o momento em que a dupla identidade internacional do Brasil – país do Ocidente e nação do mundo em desenvolvimento – ganhou contornos mais definidos, com a tese do congelamento do poder mundial, no plano geopolítico, e a relação centro-periferia da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), na esfera econômica. Segunda, a ISI foi o modelo que marcou nossa economia a partir da Revolução de 30. Terceira, porque a relevância e o reconhecimento internacional da diplomacia brasileira, a partir dos anos 1960, se construiu em grande medida por sua identificação com as causas dos países em desenvolvimento (PEDs), no âmbito regional e global.

Em contraste com a visão de Amado Cervo, Francisco Doratioto e outros, este artigo procura sustentar – por meio de uma reflexão sobre três momentos da trajetória da PEB – uma visão diferenciada do trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia". Em nossa avaliação, uma PEB voltada para a promoção do desenvolvimento revela, na sua essência, uma visão estratégica e uma percepção do desenvolvimento, contemporâneas e realistas. Esses dois traços tendem a ser mais relevantes do que compromissos com o modelo de desenvolvimento – ISI – ou com parceiros internacionais – o Terceiro Mundo. Nosso argumento central será examinar em etapas específicas três fases emblemáticas da PEB: os governos Vargas, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva.

A primeira etapa (Vargas) foi pautada pelo paradigma da "equidistância pragmática", ou o "jogo duplo" que marcou não só a ação externa, mas também a política interna de Vargas até o momento de uma clara opção pelos Aliados, que levou à participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial.

A segunda etapa (FHC) corresponde à visão do Brasil como uma potência regional com interesses globais (FLORENCIO, 2017). Transformar a política externa em vetor do desenvolvimento exigiu, nessa fase, reconhecimento do potencial, mas também das limitações de nosso país. A estratégia esteve orientada para alguns propósitos nos campos da

governança, da economia e da política: modernização do estado; ganhos de produtividade e avanços tecnológicos; e uma política externa com credibilidade internacional.

A terceira etapa (Lula da Silva) teve o perfil voltado, em primeiro lugar, para a projeção internacional do Brasil como grande economia emergente e candidato a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A busca do protagonismo externo realçava a inserção do Brasil no agrupamento BRICS; sua posição como ator de relevo no G20 Financeiro pós-crise de 2008/2009; seu papel de defensor de uma política comercial com foco exagerado no multilateralismo (Organização Mundial do Comércio – OMC) e isolada do amplo processo de Acordos de Livre Comércio (ALCs) em curso no mundo; o protagonismo de sua política externa voltada para as relações Sul-Sul e distante de nossos interesses com países do primeiro mundo.

Seção 2

Revolução de 30, Estado Novo e Segunda Guerra Mundial

Vargas e a PEB

As transformações econômicas da década de 1930 – a crise em 1929 e o início da ISI – implicaram percepção distinta do interesse nacional, que se tornou mais abrangente e passou a contemplar novos segmentos da sociedade brasileira, com importantes consequências para a PEB. Além das mudanças econômicas, estavam em curso também grandes inflexões políticas. A hegemonia política São Paulo – Minas entra em declínio e o Rio Grande do Sul emerge como novo ator relevante. A oligarquia tradicional, embora beneficiária do keynesianismo prematuro implícito na política de valorização do café de Vargas, coabita no poder com uma nova classe industrial. Houve também forte embate político-ideológico entre integrantes do Tenentismo, membros do Partido Comunista Brasileiro e partidários do Integralismo, com reflexos na superestrutura do estado brasileiro. O conflito entre "democratas" e "autoritários" confluirá, inclusive, na vitória dos últimos, que se consolidou com o Golpe de 1937 e o Estado Novo de Vargas.

Essas modificações estruturais no país resultaram na conformação de uma PEB mais voltada para o desenvolvimento, ou seja, com foco na implantação das bases de uma indústria nacional. A pedra angular da indústria desse período foi a siderurgia, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941. Nos anos seguintes, foi possível observar ainda o surgimento de notável infraestrutura industrial constituída de grandes empresas estatais: a Fábrica Nacional de Motores (FNM), fabricante de caminhões pesados, criada em 1942; a Companhia Nacional de Álcalis (1943), produtora de barrilha e soda cáustica, insumos essenciais para a indústria química; e a Companhia Vale do Rio Doce (1942).

O Brasil, a Segunda Guerra Mundial e a participação brasileira no conflito

Para Boris Fausto (2014), a "eclosão da Segunda Guerra Mundial foi mais importante do que a implantação do Estado Novo para a definição dos rumos da política externa brasileira". Para qualificar o argumento, na área de comércio exterior, o conflito provocou a redução da presença comercial da Alemanha na América Latina, sendo seu espaço ocupado pelos Estados Unidos. Na perspectiva estadunidense, a América do Sul passou a ser incluída no círculo de segurança por seus estrategistas e o Brasil ganhou destaque, pelas reservas de materiais estratégicos, tais como borracha, minério de ferro e manganês.

A PEB de 1935 a 1941 consistiu no que Gerson de Moura (2012) chamou de "equidistância pragmática": Vargas tirava proveito econômico da disputa entre o bloco liderado pela Alemanha e o bloco dos Aliados. Ao mesmo tempo, essa ambiguidade refletia a divisão interna entre autoridades: de um lado, os favoráveis aos Aliados, como Oswaldo Aranha; de outro, os mais próximos ao Eixo, como o general Dutra.

Na equidistância pragmática, o projeto de instalação de uma siderúrgica no Brasil foi decisivo. Não havia interesse de firmas americanas no projeto, mas a participação de empresas estadunidenses era condição indispensável para que o governo dos Estados Unidos da América liberasse recursos. Habilidosamente, Vargas indicou que procuraria alternativa alemã – a empresa Krupp. Ao mesmo tempo, em famoso discurso de junho de 1940, a bordo do encouraçado Minas Gerais, elogiou os regimes totalitários e anteviu o fim das democracias. A repercussão externa foi

intensa, causando espanto e consternação a nossos principais parceiros – EUA e Alemanha. Vargas via com bons olhos o receio provocado pelo discurso no grande vizinho do norte. "Na marcha do conflito, aquele era o momento certo: ou Washington coopera ou abre-se caminho à cooperação alemã" (FREIRE JUNIOR e SILVA, 2014).

Por outro lado, em setembro de 1940, Vargas enviou a Washington delegação liderada por Oswaldo Aranha para concluir acordo entre os dois países: os EUA arcariam com o financiamento e o aporte tecnológico para a siderúrgica, enquanto o Brasil apoiaria os Aliados no conflito e os norte-americanos usariam a posição estratégica do Nordeste brasileiro como trampolim para operações militares no noroeste da África. Assim, "em fins de 1941, sem esperar concordância do governo brasileiro, tropas americanas estacionaram no Nordeste" (FAUSTO, 2014).

Dessa forma, a partir de 1942, Vargas se aproximou mais claramente dos Estados Unidos da América. Seu discurso insistia na modernização econômica, buscando o desenvolvimento da indústria nacional, e o reequipamento militar do país como contrapartida a nosso apoio aos norte-americanos. No ano seguinte, o Brasil rompia relações com o Eixo e assinava acordo político-militar de caráter secreto, apesar das resistências dos generais Dutra e Góis Monteiro. O Brasil integrou as forças aliadas com o envolvimento da Força Expedicionária Brasileira (FEB) nos combates na Europa a partir de junho de 1944.

> Mais de 20 mil homens lutaram na Itália, até o fim do conflito naquele país. Morreram em combate 454 brasileiros. A volta dos "pracinhas" (...) provocou um grande entusiasmo popular, contribuindo para acelerar as pressões pela democratização do país (FAUSTO, 2014).

Seção 3

Fernando Henrique Cardoso e a política externa de uma potência média: reformismo econômico, consolidação da influência regional, aproximação com os EUA, observância de normas e regimes internacionais e ruptura com antigos paradigmas (adesão ao TNP)

O outro momento da PEB analisado com o propósito de desvelar o papel do trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia" cobre o período da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O reformismo econômico alicerçado no Plano Real (1994) foi a grande marca do governo FHC e um ponto de inflexão na economia brasileira, ao romper uma trajetória de quatro décadas de desequilíbrios macroeconômicos com elevadas taxas de inflação. Inaugurou um período de crescente confiança no país – equilíbrio fiscal, privatizações em setores-chave como o de telecomunicações e parte do setor elétrico, bem como aporte elevado de investimento estrangeiro direto (IED).

Assim como no plano doméstico, FHC teve a virtude de "colocar a casa em ordem", na política externa teve o mérito de procurar associar-se a normas e regimes internacionais, de assegurar a credibilidade externa do Brasil e prepará-lo para enfrentar os desafios derivados da globalização.

Prevaleceu a busca de sintonia do país com o mundo e um olhar que usava muito mais as lentes da interdependência de uma economia globalizada – na linha de teóricos como Robert Keohane – do que a ótica da política de poder ditada pelas esferas de influência da Guerra Fria.

Coerente com a tradição da diplomacia brasileira, a política externa deveria ser um vetor de promoção do desenvolvimento e a melhor maneira de trilhar esse caminho seria o reconhecimento realista do potencial e das limitações do país. O Brasil era diagnosticado como uma potência média, destituído de rivalidades regionais derivadas de disputas por hegemonia ou conflitos com países vizinhos, e exibia vocação e capacidade para influenciar a definição de uma agenda para a região.

Tal caracterização do país e de seu papel no mundo tinha como corolário uma opção preferencial pela diplomacia e pelo direito, com um distanciamento em relação às políticas de poder. Essa visão se contrapunha

à dos defensores da ideia de "Brasil grande potência", prevalecente no Regime Militar e que, após um renascimento no segundo mandato de Lula, foi abortado pelo declínio da PEB no período Dilma. "O Brasil é uma potência regional com interesses globais" – na expressão do chanceler Celso Lafer – e, assim, deveria usar sua influência no Mercosul e na América do Sul para projetar sua vocação natural como *global trader* e *global player*.

Na esfera nuclear, o Brasil tomava crescente consciência de que se tornava mais robusto o bloqueio dos países desenvolvidos ao acesso brasileiro às tecnologias sensíveis de que o país necessitava para indústrias aeronáutica, espacial e outras. Além disso, o Brasil já era signatário do Tratado de Tlatelolco, que prescreve armas nucleares na América Latina, e de diversos instrumentos internacionais de controle da importação de tecnologias sensíveis, além de a Constituição de 1988 vedar o desenvolvimento de uma indústria nuclear brasileira para fins bélicos. Esse conjunto de fatores levou o país a aderir, em 1998, ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), em decisão histórica que foi objeto de críticas por parte de segmentos da comunidade acadêmica, militar e diplomática.

Coerente com a percepção de que o Brasil era um "país médio" e sua política externa deveria cumprir a função de promover o desenvolvimento, o governo FHC, por intermédio do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, embaixador Ronaldo Sardenberg, iniciou e concluiu a negociação, com autoridades norte-americanas, de um Acordo de Salvaguarda Tecnológica (AST). O objetivo era viabilizar um centro de lançamento de satélites na base de Alcântara, no Maranhão. Sua localização era privilegiada e, após relutância inicial, os EUA assentiram e firmaram o acordo que poderia trazer inegáveis dividendos tecnológicos à incipiente indústria espacial brasileira.

Infelizmente, em consequência da firme objeção do Partido dos Trabalhadores (PT), encampada pelo chanceler Celso Amorim, o acordo não foi ratificado pelo Congresso e teve frustrante desfecho: o Brasil teve de contentar-se com um acordo com a Ucrânia, celeremente aprovado pelo Congresso, sem resultado concreto e anos mais tarde denunciado.

Outro episódio relevante para a PEB foi o controvertido processo negociador da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Fernando Henrique preservou posição de cautela, sem declinar do interesse brasileiro no processo, mas seu desfecho, já no governo Lula da Silva (2005),

contribuiu para o distanciamento entre Brasil e EUA. Uma visão equilibrada permite inferir que o desfecho da ALCA resultou de uma dupla inflexibilidade. Os EUA não aceitavam negociar, no âmbito do acordo, temas para eles sensíveis, e o Brasil utilizou argumento semelhante. Uma primeira leitura sobre o resultado da ALCA era a de que o Brasil teria reduzido os riscos de perda de graus de liberdade em temas relevantes: propriedade intelectual, investimentos, serviços e compras governamentais.

Numa ótica conservadora, parece ter sido uma boa solução, pois nada mudou. Mas o problema é que o mundo mudou e o Brasil ficou isolado, sem firmar acordo de preferências comerciais com qualquer economia de porte médio ou grande, em contraste com a grande maioria das economias dinâmicas. O que se pode dizer que mudou foi a retórica, pois começou a falar-se numa "nova geografia do comércio internacional", que gerou manchetes, mas em nada beneficiou o país.

Em outros termos, com o impasse da ALCA, os EUA firmaram acordos de livre comércio com vários países da região (Peru, Colômbia e estados da América Central), o que significou perda de margens de preferência pelo Brasil no mercado norte-americano. Ao mesmo tempo, na última década, mais de 400 acordos de preferência comercial foram firmados e registrados na OMC, sendo o Brasil a grande exceção, o que resultou em preocupante isolamento comercial do país.

A objeção do governo Lula à ALCA também agudizou as tendências protecionistas do empresariado brasileiro, o que não é uma boa política num mundo globalizado, moldado por cadeias globais de valor (CGVs) e crescentemente competitivo. Consideração não menos importante resulta do fato de que, uma vez sepultada a ALCA, a União Europeia (UE) perdeu grande parte da motivação para avançar no projeto de Acordo UE-MERCOSUL.

As críticas que me parecem mais consistentes à postura brasileira de sepultar a ALCA – protagonizada pelo governo do Presidente Lula da Silva – não residem tanto no desfecho do processo em si, mas sim na inércia da política comercial brasileira no pós-ALCA. Ou seja, nosso objetivo era preservar margens de liberdade para formulação de políticas industriais e de propriedade intelectual. Mas a pergunta recorrente – o que fizemos? – parece ter como a resposta inevitável – quase nada. O estilo do processo negociador brasileiro nas fases finais da ALCA, ao elevar o tom

de argumentos muito mais ideológicos que técnicos, já antecipava essa inércia futura.

Seção 4

Lula da Silva e as oscilações da PEB: protagonismo externo, prestígio internacional seguidos de queda na credibilidade do país

A herança e a continuidade da política econômica

Ao assumir o poder em janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu o legado de uma economia com fundamentos sólidos, um sistema político em fase de normalidade democrática e uma economia internacional que no período 2004-2008 exibiria acelerado ritmo de crescimento, com cotações elevadas para as *commodities* exportadas pelo Brasil. O governo Lula deu continuidade à política macroeconômica prevalecente na era FHC, ao mesmo tempo em que ampliava e aprofundava as políticas sociais.

Apesar desse quadro que parecia recomendar a continuidade também da PEB, algumas mudanças ocorreram, embora fossem mantidos – com diferentes graus de intensidade – os dois paradigmas tradicionalmente norteadores de nossa política externa – a autonomia e o desenvolvimento.

Uma mudança conceitual significativa se tornou visível logo no discurso de posse do chanceler Celso Amorim. O sentimento de mundo do novo responsável pela política externa não era percebido com as lentes da teoria da interdependência formulada por Robert Keohane. Em contraste, o que emergia, na nova visão, era um mundo de práticas comerciais predatórias nas economias desenvolvidas e, no plano político, de intolerância, fanatismo e violência. Diante disso, nossa diplomacia deveria atuar, segundo o chanceler, no sentido de reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e democratizar as relações internacionais.

Essa retórica já prenunciava algumas mudanças que se consolidariam ao longo do mandato de Lula da Silva, entre as quais sobressai o maior relevo às relações com os países em desenvolvimento (PEDs), que se desenhava na diplomacia com o perfil da chamada cooperação Sul-Sul.

Os anos de protagonismo e projeção internacional

A crise econômica internacional de 2008, que provocou a estagnação da economia brasileira no ano seguinte, teve a virtude de abrir novos espaços para a atuação de distintos agrupamentos internacionais. A magnitude da crise foi de tal modo ameaçadora à estabilidade do sistema internacional que os líderes das principais potências tomaram consciência da necessidade de ampliar o processo de negociação para a busca de soluções para a crise.

É nesse contexto que surge o G20 Financeiro, que vai assumir papel de protagonismo no enfrentamento da crise, tendo reservado às chamadas grandes economias emergentes (como o Brasil) o papel de contribuir para a retomada do crescimento a nível mundial. O agrupamento BRICS, formalizado em 2007, talvez seja o que mais visibilidade alcançou, pelo notável crescimento econômico da China e pela trajetória de crescimento dos demais membros. No tema do meio ambiente, as economias emergentes, em particular os membros do BRICS (com exceção da Rússia), vão promover coordenação para a busca de soluções ao problema do aquecimento global e constituem o agrupamento BASIC, integrado por Brasil, África do Sul, Índia e China.

Na esfera da cooperação, no âmbito de uma plêiade diversificada de temas, formou-se ainda, em 2003, em Brasília, o IBAS, integrado por Índia, Brasil e África do Sul. Anteriormente a esses desenvolvimentos, já na V Conferência Ministerial da OMC, em Cancún, em 2003, constituiu-se o G20 Comercial, com decisiva participação do Brasil. A PEB de Lula, com sentido de oportunidade, soube aproveitar esses novos espaços criados na cena internacional e projetar a influência do Brasil em diferentes campos.

Um balanço de equívocos

Essa trajetória exitosa da PEB, contemporânea do primeiro mandato e da metade inicial do segundo mandato de Lula da Silva, contrasta com um balanço de graves equívocos e opções temáticas irrefletidas que marcaram os anos finais de sua gestão, embora alguns deles já estivessem latentes desde a ascensão de Lula da Silva ao poder em 2003.

É inegável a ascensão do Brasil na hierarquia do poder mundial ao longo das últimas décadas, em função do reformismo econômico exitoso da era FHC, das políticas sociais bem-sucedidas do governo Lula,

do acelerado crescimento da economia internacional de 2004 a 2008 e de uma política externa dinâmica. Entretanto, essa nova condição de maior protagonismo e reconhecimento levou a PEB a superestimar a real capacidade de influência do país como ator global e a assumir riscos desmedidos.

Os exemplos são relevantes e abundantes: primeiro – a ênfase irrefletida atribuída à aspiração de ingresso do país como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; segundo – a criação de dezenas de embaixadas e consulados, muitos deles em países sem maior significado político, na injustificável expectativa de fortalecer nossa pretensão de obter assento permanente no CSNU; terceiro – o virtual monopólio de atenção dedicada à política comercial multilateral, no âmbito da Rodada Doha, e o abandono de negociação bilateral de acordos de preferências comerciais. Isso lançou o país no solitário isolamento comercial, à margem dos mais de 400 acordos comerciais firmados na última década e do dinamismo inerente ao fenômeno das cadeias globais de valor; e quarto - a infrutífera iniciativa turco-brasileira sobre o programa nuclear iraniano.

Tais equívocos, por sua repercussão internacional, terminaram por limitar nossas opções políticas em diversos campos, contaminar relações bilaterais (EUA), ignorar a defesa do interesse nacional em áreas como a política comercial, desfigurar o capital de confiança em sua diplomacia e minar a credibilidade do Brasil.

Seção 5

De volta ao trinômio: política externa – desenvolvimento – estratégia

O propósito dessa digressão histórica foi identificar estratégias desenhadas em três períodos históricos distintos, e sua compatibilidade com uma política externa indutora do desenvolvimento. Assim, não houve qualquer intenção de estabelecer hierarquias de desempenho da PEB ao longo dessa ampla temporalidade – Vargas, FHC e Lula da Silva – pautada por tão grandes diferenciações no quadro doméstico e na macroestrutura internacional.

Que inferências podem ser extraídas dessa retrospectiva a respeito das grandes linhas da relação entre política externa, estratégia e seus efeitos sobre o desenvolvimento?

O trinômio na Era Vargas

Vargas e a Revolução de 30 produziram o que se poderia chamar de corte epistemológico na história econômica do país. O Brasil ultrapassou o mero crescimento industrial e ingressou na industrialização, na visão de Werner Baer. Na mesma linha, segundo Celso Furtado, já praticávamos um keynesianismo prematuro, uma vez que a política anticíclica da queima dos excedentes de estoques de café precede a publicação, em 1936, da Teoria Geral.

Diferentemente do mero crescimento industrial, a industrialização consiste na emergência das indústrias como o novo motor do desenvolvimento. Os números são eloquentes: de 1907 a 1919 a indústria representou em média 21% do PIB, enquanto a partir de 1939 sua participação ascende a 43% do PIB, ou seja, mais que duplicou. No primeiro período, 70% do setor era dominado por indústrias tradicionais (têxteis, confecções, alimentos, bebidas, tabaco), mas, em 1939, cerca de 58% eram indústrias pesadas (metalurgia, máquinas, material elétrico).

Diante desse quadro, não foi difícil para Vargas eleger a industrialização como o grande norte estratégico do país e defender a criação de uma indústria siderúrgica nacional de peso como o grande instrumento de superação de um gargalo monumental para a efetiva industrialização. Para isso eram necessários financiamento externo e aporte tecnológico, mas os EUA se opunham a apoiar esse projeto de desenvolvimento.

A habilidade e a visão política de Vargas deram certo. Foi um equilibrista estratégico no perigoso embate entre democracia liberal e totalitarismo estatizante. Assim, a Era Vargas testemunhou uma robusta correlação entre política externa e desenvolvimento, talvez o mais forte momento.

Em nossa visão, a força da política externa como indutora do desenvolvimento só foi possível pela coexistência de uma estratégia lúcida que identificava no embate EUA x Alemanha a janela de oportunidade para materializar o projeto de industrialização do país.

O trinômio no período FHC

Reformismo econômico – profissionalização da máquina do estado, estabilização econômica, privatizações e criação de agências reguladoras, introdução de políticas sociais de transferência de renda e consolidação do MERCOSUL como regionalismo aberto – foi a grande marca do período Fernando Henrique Cardoso. Reformismo foi o pilar que sustentou a estratégia de dupla prioridade: modernização da economia e credibilidade da política externa.

O Plano Real foi o instrumento no plano doméstico, enquanto o regionalismo aberto e a adesão do país aos principais regimes internacionais – *Missile Technology Control Regime (MTCR)* e Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – constituiu a vertente externa nas esferas econômica e de estratégia/defesa, respectivamente.

A estratégia do período FHC se inspirava numa visão de mundo baseada na interdependência, na globalização assimétrica e no conceito de potência média. Esse último contrastava com o projeto "Brasil Grande Potência" dos presidentes militares e retomado posteriormente pelo governo Lula da Silva.

A consolidação do MERCOSUL avançou alicerçada na ideia do regionalismo aberto, ou seja, na integração como veículo para preparação de uma economia fechada aos desafios da globalização. No plano hemisférico, consolidava-se a credibilidade via diplomacia presidencial e por meio de projetos de peso como a assinatura de acordo para a instalação da Base Espacial de Alcântara – posteriormente frustrado pela falta de ratificação no Congresso em função de oposição do PT.

Em síntese, o período FHC exibiu uma estratégia de modernização do país, que teve como instrumento relevante uma política externa dotada de credibilidade internacional, capaz de ampliar significativamente o aporte de investimento estrangeiro direto (IED), avanço tecnológico e desenvolvimento sustentável. O trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia" funcionou de forma efetiva e exitosa nos governos FHC.

O trinômio nos mandatos de Lula da Silva

O período Lula da Silva foi marcado pela continuidade macroeconômica, por vigoroso aprofundamento e expansão das políticas sociais e por acelerado crescimento das exportações, impulsionadas pelo *boom* das *commodities* na fase anterior à crise econômica de 2008/2009.

A política externa foi pautada por suposta liderança declarada na América do Sul, maior aproximação com países do chamado eixo bolivariano e visível ativismo diplomático no plano internacional. Essas diretrizes políticas condicionaram a definição de uma estratégia que tinha como eixo central a busca de protagonismo internacional, por meio da ocupação de novos espaços de negociação abertos pela crise econômica internacional dos anos 2008/2009.

Essa estratégia foi fortalecida pelo papel de protagonismo do Brasil no âmbito do G20 Financeiro no auge da crise, pela participação no BASIC nas negociações sobre mudanças climáticas, pela relevância dos emergentes na lenta retomada do crescimento mundial e pela integração do país no agrupamento BRICS.

Como se comportou o trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia" no período da gestão de Lula da Silva?

Sem dúvida a estratégia de busca de protagonismo internacional gerou uma grande projeção do país, que passou, no primeiro mandato de Lula da Silva, a ser reconhecido como grande e dinâmica economia emergente, país de reformas sociais efetivas e destacado integrante do BRICS.

Entretanto, as vulnerabilidades da política externa do presidente Lula da Silva começaram a se configurar em diversos tabuleiros internacionais.

No plano regional, os erros resultaram, sobretudo, do abandono de padrão de equilíbrio entre nossos parceiros sul-americanos e sua substituição por um formato de preferência seletiva entre vizinhos e, por vezes, de liderança declarada. Isso nos valeu, no dizer de Andrés Malamud, a condição de *leader without followers*. O resultado no plano sul-americano foi uma excessiva politização de instituições como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

No plano global os equívocos maiores foram no excessivo multilateralismo comercial – que resultou em uma política de comércio exterior apartada dos eixos dinâmicos do mundo – e a citada iniciativa turco-brasileira sobre o programa nuclear iraniano, que resultou em contundente derrota em votação no Conselho de Segurança da ONU.

Assim, apesar dos êxitos iniciais de visível projeção do Brasil no plano internacional, a política externa do período Lula gerou dividendos muito modestos em termos de contribuição efetiva para o desenvolvimento do país.

Considerações Finais

Os três momentos, objetos deste ensaio, testemunharam transformações tectônicas na ordem internacional. Vargas viveu o confronto entre democracia representativa e totalitarismo nazista, que culminou com a Segunda Guerra Mundial e a hegemonia mundial dos EUA. Fernando Henrique Cardoso testemunhou o fim da Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim, o desmembramento da União Soviética e a onda do liberalismo econômico. Lula vivenciou a trajetória de ascensão da China como segunda economia mundial, primeira exportadora e grande *hub* de atração e irradiação de comércio e investimento em nível global.

Assim, os três presidentes analisados neste ensaio precisam ser qualificados pela advertência de Ortega y Gasset relativa ao "homem e sua circunstância", que no nosso caso são os tempos históricos.

Numa análise comparativa, como avaliar, ao longo dos períodos Vargas, FHC e Lula, o comportamento do trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia"?

A Era Vargas dispunha de uma estratégia vigorosamente focada na *industrialização* e de uma política externa de "jogo duplo" para viabilizá-la. Talvez tenha sido, na história recente, o mais eloquente exemplo de uma política externa concretamente indutora de desenvolvimento. Diante da magnitude dos resultados, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) é apenas um símbolo.

O período Fernando Henrique Cardoso exibia uma estratégia de *modernização* do país estruturada em torno do reformismo econômico do Plano Real, na esfera doméstica. Essa estratégia tinha como lastro

uma política externa de construção de credibilidade, associada à adesão a instrumentos internacionais, e que contribuiu de forma efetiva para elevado fluxo de investimento estrangeiro direto e aporte de tecnologia.

Em contraste com essas articulações concretas entre política externa e desenvolvimento durante Vargas e FHC, o período Lula da Silva – absorvido pela busca de *protagonismo global* é inegavelmente portador de espetacular projeção mundial no primeiro mandato – exibiu uma estratégia que, distanciada dos interesses concretos do país, produziu efeitos muito modestos e por vezes negativos sobre o desenvolvimento.

Apêndice

A construção de uma indústria aeronáutica. Breve estudo de caso sobre a Embraer

Este apêndice procura desenvolver um breve estudo de caso sobre a construção da indústria aeronáutica no Brasil, com ênfase na Embraer. A existência de uma clara estratégia voltada para a criação, desenvolvimento e consolidação de uma indústria aeronáutica no país abriu caminho para a atuação exitosa de um vetor da PEB – a promoção de exportação de material de emprego militar e, especificamente, de aeronaves para uso militar e comercial. Nesse sentido, é possível falar de uma política externa indutora de desenvolvimento.

Além dessa dimensão específica de diplomacia da promoção comercial, este estudo de caso procura elucidar momentos históricos da relação Brasil-EUA que ilustram a importância de uma visão do trinômio "política externa – desenvolvimento – estratégia" voltada para uma defesa do interesse nacional que transcenda partidarismo ou ideologias.

Os desafios e oportunidades da exportação de aeronaves brasileiras envolvem a trajetória de evolução da Embraer, com ênfase no seu desempenho exportador e nas articulações institucionais, particularmente com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse será o foco deste apêndice e, num plano secundário, serão referenciados apenas tangencialmente os casos de outras empresas da indústria de defesa brasileira, tais como AVIBRAS, Engesa e IMBEL.

Os dados básicos da Embraer são amplamente conhecidos – terceira maior fabricante mundial de aeronaves comerciais, líder do segmento de aviões com até 120 lugares, produção adquirida por mais de 60 linhas aéreas em 61 países.

Em grande medida, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) pode ser apresentado como a alma *mater* da Embraer. A trajetória da gênese do ITA, de seus vínculos com o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a plêiade de professores "globalizados" – americano, tcheco, húngaro e francês – demonstra a preocupação com a excelência em pesquisa, que foi uma das chaves do êxito da Embraer, sobretudo na fase embrionária que precedeu sua criação em 1969.

A trajetória da Embraer constitui um caso singular na indústria brasileira, por tratar-se de empresa em operação há cinco décadas, em setor altamente competitivo, com elevado valor agregado e com incorporação de tecnologia de ponta. Essa história exitosa resulta, em primeiro lugar, da formulação e aplicação de uma estratégia industrial e comercial orientada para as necessidades do cliente e destinadas a evitar equívocos de outras empresas do segmento. Muitas não sobreviveram em função de crises geradas por circunstâncias como a falta de demanda do setor público para produtos de defesa. Assim, em lugar de apenas voltar-se para a fabricação de aeronaves militares, a Embraer dedicou-se tanto ao segmento militar como comercial.

Outra vertente importante dessa estratégia foi a de crescer além do mercado brasileiro, por meio de articulação estreita com os Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, da Defesa e com a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Além de definir uma estratégia realista e com visão de futuro, a Embraer beneficiou-se da existência de capital humano de excelência, constituído por engenheiros formados pelo ITA. Esse elevado nível de qualificação resultou da visão prospectiva de dirigentes que trouxeram para a instituição professores do MIT, e de outros centros acadêmicos dos EUA e da Europa, que colaboraram com entusiasmo na formação dos alunos do ITA.

As relações Brasil-EUA, em particular nas décadas de 1940 e 1950, tiveram grande relevância na construção de uma indústria aeronáutica no Brasil. No imediato pós-guerra, o Brasil e os Estados Unidos da América negociaram a construção e a utilização de bases aéreas no Norte e Nordeste em troca de fornecimento de armamentos e material militar às Forças Armadas brasileiras e da entrega de centenas de aeronaves norte-americanas, o que teve repercussão muito negativa sobre a fabricação de aeronaves no Brasil. Durante a Segunda Guerra Mundial, Natal foi utilizada pelos Aliados como trampolim para operações no teatro de guerra africano.

Nos anos 1950, o Brasil não participou diretamente da Guerra da Coreia, mas autorizou a exportação de minerais estratégicos (urânio e areia monazítica) para os EUA, em troca do reaparelhamento das Forças Armadas. O Acordo de Assistência Militar Brasil-EUA, de 1952, gerou intensos debates entre a ala dos "nacionalistas anti-imperialistas", defensores da autonomia nacional, e a dos "alinhados", acusados de subordinação aos interesses norte-americanos.

Em 1951, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), sob a presidência do almirante Álvaro Alberto, que atribuiu ao Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) um papel decisivo nos temas de energia nuclear. Os debates entre as duas alas citadas tinham temática bem definida: como lidar com os EUA diante da recusa em fornecer armamentos modernos para as Forças Armadas brasileiras e tecnologia para o desenvolvimento de uma indústria nuclear no país.

Essa ambição refletia objetivos considerados então realizáveis. De fato, o país exibia capacitação científica, com grandes nomes da física, tais como: Leite Lopes, recém-egresso de doutorado em Princeton em 1944-1946; César Lattes, que regressou ao Brasil em 1949, após pesquisas nas universidades de Bristol e Berkeley; e Mário Schenber, considerado um dos maiores expoentes da física teórica no Brasil, após ter trabalhado com renomados físicos em Roma, Zurique, Paris e Washington.

A esse capital humano de excelência científica se somava o propósito, no seio das Forças Armadas, de desenvolver iniciativas para o florescimento de uma indústria bélica nacional. Esta teria, como um de seus pilares, uma política de longo prazo de formação local de engenheiros e pesquisadores

de ponta, a exemplo do Serviço de Tecnologia do Ministério do Exército e da Comissão de Organização do Centro Técnico de Aeronáutica (COCTA), ambos criados em 1946. Na COCTA, tiveram papel decisivo o engenheiro aeronáutico Casimiro Montenegro e o chefe do Departamento de Engenharia Aeronáutica do MIT, Richard Herbert Smith.

Muito curiosa e até surpreendente mesmo foi a atitude do professor Smith no Brasil. Em conferência intitulada "Brasil, futura potência aérea", concluía que era um péssimo negócio para o Brasil adquirir modelos estrangeiros e que o país só poderia tornar-se independente com a criação de escolas superiores de engenharia aeronáutica.

Um momento importante nesse contexto foi o Segundo Congresso Brasileiro de Aeronáutica, no Rio de janeiro, em 1949, quando foi apresentado trabalho que antecipava a estratégia de negócios da futura Embraer. O projeto contemplava a construção de aviões de transporte em linhas secundárias para o interior do país, com modelos inexistentes no mercado mundial. Duas décadas e meia mais tarde, essa visão se materializava, com a construção do EMB-110 Bandeirante.

Aspecto historicamente singular foi a circunstância da cooperação acadêmica e tecnológica entre Brasil e EUA para a constituição do CTA/ITA. Essa exitosa relação ficou à margem dos embates ideológicos entre nacionalistas *versus* alinhados, ou getulistas *versus* udenistas (partidários do brigadeiro Eduardo Gomes), prevalecente no tema nuclear, e agudizada com o suicídio de Vargas, com o mandato tampão de Café Filho e com a abortada tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek, em 11 de novembro de 1955.

Enquanto isso, em São José dos Campos, o Brasil exibia avanços tecnológicos de peso: a primeira experiência com raios laser, feita pelo ex-aluno e então professor do ITA, Rogério Cerqueira Leite; a construção de um túnel para testar aviões; e, em 1961, a instalação do primeiro computador inteiramente construído no Brasil – o Zezinho – com painel de 2 metros de largura por 1,5 metro de altura. Em relação ao corpo docente, o ITA tinha uma política de priorizar a excelência: entre os professores, despontavam renomados engenheiros da Alemanha, dos EUA, da China, da Tchecoslováquia e da França.

Os avanços tecnológicos se davam apesar das recorrentes turbulências políticas, exemplificadas pelo breve e frágil parlamentarismo implantado em 1961, após a renúncia de Jânio e a posse de Jango. Apesar desse descolamento entre tecnologia e política, um retrocesso foi inevitável: o brigadeiro do ar Casimiro Montenegro – figura chave na criação da COCTA, o embrião do CTA – foi exonerado da direção do centro. Mas esse retrocesso durou pouco e a política tecnológica resgatou seu rumo: Montenegro reassumiu dois anos mais tarde, com a volta do presidencialismo, em 1963. A vitória do regime militar implicou novo retrocesso ao CTA/ITA, com o desligamento, a pedido, de 51 professores, de um total de cerca de 150. Em outros termos, um terço de um corpo docente de reconhecida excelência era afastado de forma absurda, por alegadas inclinações políticas.

Entretanto, uma vez mais, prevaleceu a razão e, em 1969, o governo Costa e Silva, marcava um ponto de inflexão na indústria aeronáutica brasileira, com o decreto-lei nº 770, que autorizava a União a criar a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A. Ficava estabelecido que o Ministério da Aeronáutica e outros órgãos do governo deveriam dar prioridade a produtos e serviços da Embraer. Outra definição fundamental foi o objetivo de expansão para além do mercado brasileiro, o que se revelou da maior importância nos destinos da empresa. A terceira característica fundamental foi a prioridade para a fabricação de aeronaves comerciais, e não apenas militares. A missão da empresa se estruturava em três eixos: provedor prioritário para toda a demanda de aeronaves e serviços do setor público; busca por mercados externos; e produção dirigida também para aeronaves comerciais e não apenas militares – demonstrou-se decisivo para a trajetória exitosa da Embraer. Esse desenho estratégico foi a alma inspiradora que moldou a trajetória da jovem empresa.

O embate entre nacionalistas *versus* alinhados, nos anos 1960, era protagonizado, sobretudo, por conflitos entre dois institutos de pesquisa com clara coloração ideológica – o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) – situados, respectivamente, à esquerda e à direita do espectro político.

Embora esses debates tenham influenciado em alguma medida os rumos da indústria aeronáutica no Brasil, o setor avançava de forma um tanto autônoma em relação a eles. Uma possível demonstração desse

diagnóstico foi a privatização da Embraer. Diante da forte crise de 1992, com a queda abrupta de encomendas de aeronaves e a incapacidade de vir o estado a bancar uma recuperação, a empresa foi incluída no Programa de Desestatização do governo Collor naquele mesmo ano.

A decisão foi estratégica, com resultados altamente positivos. A empresa soube capitalizar avanços tecnológicos decisivos no período em que foi estatal; conseguiu então definir os três pilares acima mencionados, que lhe asseguraram capacidade de enfrentar crises; e, diante de conjuntura econômica adversa e de muito difícil superação, conseguiu dar a volta por cima, ao ser privatizada com êxito. Os resultados configuraram uma *success story,* e a Embraer é hoje a terceira maior fabricante mundial de aeronaves comerciais.

Esse panorama da gênese e da evolução da indústria aeronáutica no Brasil parece demonstrar que visão estratégica, política tecnológica consistente e sustentável, e descolamento entre turbulências políticas e tecnologia podem claramente conduzir a uma trajetória indutora do desenvolvimento. A condução de nossa política externa sem dogmatismos ideológicos e visando o interesse nacional teve seu papel nessa trajetória exitosa.

Este breve estudo de caso parece revelar igualmente que, mesmo no Brasil, visão de longo prazo acompanhada de opções estratégicas que priorizam o avanço tecnológico podem produzir resultados concretos. Não são apenas mais uma manifestação de "tropicalismo utópico".

Referências Bibliográficas

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil.* 2.ed. São Paulo: Edusp, 2014.

FLORENCIO, S. A. e L. Política Externa. In: PINSKY, J. (Org.). *O Brasil no Contexto: 1987-2017*. São Paulo: Contexto, 2017.

FREIRE JUNIOR, O.; SILVA, I. *Diplomacia e ciência no contexto da Segunda Guerra Mundial:* a viagem de Arthur Compton ao Brasil em 1941. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882014000100009&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 16 maio 2018.

MOURA, G. *Relações Exteriores do Brasil 1930-1950*, mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: FUNAG, 2012.

Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1995-2016): from realism to south-south solidarity, and back

José Joaquim Gomes da Costa Filho*

Abstract

The article aims to identify the ideological repertoires mobilized by different presidential administrations in the context of the Brazilian foreign policy toward Africa from 1995 to 2016. The analysis of primary and secondary sources showed that Brazilian foreign policy toward Africa followed a general trend of ideological continuity. Brazilian foreign policy makers' representations of Brazil – anchored on race, geography and material capabilities – and of Africa – framed through the lenses of solidarity, sentimentalism and pragmatism – changed only marginally. In addition, there was a consensus across administrations that "Africa cannot be ignored". Change was mainly observed in the argumentative framework mobilized by the Lula da Silva administration (2003-2010). The Rousseff administration (2011-2016) enacted argument chains closer to those employed by the Cardoso administration (1995-2002). Both focused on a realist and creative approach to Africa and on the South Atlantic as a privileged area of cooperation. The Lula da Silva administration, in its turn, innovated by arguing that Brazil's relations with African countries should be based on South-South solidarity, rather than caution and creativity, and by catapulting Africa as a whole to the top of Brazilian foreign policy

* Brazilian diplomat and master in International Affairs from the Graduate Institute of International and Development Studies in Geneva, Switzerland. The opinions expressed in this work are solely the author's personal views.

agenda. According to the documents analyzed, these argumentative changes were mainly president-driven.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Ideological Repertoires, Brazil--Africa Relations.

Introduction

> "[T]he fantastic insists on affirming itself as truth" (Alberto da Costa e Silva, 2012, p. 9).

Ideas shape action. In the book *Images of Africa*, a collection of historical texts about "Africa", Brazilian historian Alberto da Costa e Silva[1] wittily observes that, "in the works of Arab and European authors and until practically the last decades of the 19th century, the fantastic insists on affirming itself as truth (…) If for some [authors] [Africa] was the land of abominations and iniquity, for others it was the homeland of gold and untouched riches, and for the latter and the former, a continent whose secrets they had the challenge to know" (2012, p. 9-15). As fantastic as they were, these ideas shaped the way people – explorers, politicians, and priests, among others – acted toward Africa and Africans.

As Edward Said argues in *Orientalism*, in order to be effective, representations need to be less materially accurate than based on accepted ideas, institutions, and codes (SAID, 2003). It is true that nowadays few would believe stories about the Kingdom of Prester John or about a tribe of men with dog tails. Nonetheless, biased representations of Africa remain vastly used. Escaping the pervasive representations of the continent as synonymous with extreme poverty and conflict or as the last frontier of capitalism demands a lot of effort.

Beyond daily life, the "images of Africa" also condition foreign policy, including Brazilian foreign policy toward African states. During a visit by South African President Thabo Mbeki to Brazil, in December 2000, President Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), suggested, intending to give proof of his personal relationship with Africa, that he

1 Alberto da Costa e Silva is a Brazilian diplomat, writer, historian and one of Brazil's most famous Africanists.

was a mulatto[2] (Folha de S. Paulo, 2000). In a previous occasion, he had also declared to be a "mulatto" with "a foot in the kitchen" and, therefore, "had no [racial] prejudice"[3] (FOLHA DE S. PAULO, 1994). President Lula da Silva (2003-2010), in turn, during a visit to Namibia, in November 2003, stated, "whoever arrives in Windhoek [a clean and beautiful city] does not think they are in an African country" (BBC Brasil, 2003). These prejudicial comments made by both presidents are not exceptional *faux pas,* but rather the expression of pervasive ideas about Brazil and about Africa. By affirming that he was a mulatto [with a foot in the kitchen] to an audience comprising an African head of state, and by associating African countries with dirt and ugliness, Presidents Cardoso and Lula da Silva respectively reaffirmed the historical place of black citizens in Brazilian society and of Africa in the Brazilian imaginary: servers in the kitchen, the least prestigious place of the house. It was against a certain historical background and through a number of symbols and ideas, including those expressed by Presidents Cardoso and Lula da Silva, that Brazilian foreign policy toward Africa from 1995 to 2016 took shape.

This article aims to identify changes and continuities in the ideological repertoires mobilized by different presidential administrations in the context of the Brazilian foreign policy toward Africa. These ideological repertoires concern the self-representation of Brazil, the representation of Africa and argument chains about the relationship between Brazil and Africa. The time framework, from 1995 to 2016, was selected because it encompasses the only three presidential transitions between elected Presidents since the re-democratization of Brazil, in 1985. Also, this time frame refers to a unique moment for Brazilian foreign policy, since the Cardoso administration inaugurated a period of unprecedented presidential involvement in foreign policy and the Lula administration, in turn, elevated the relations with Africa to an unparalleled level. These ideas were identified and gathered through the analysis of documents (speeches, newspaper articles, and diplomatic correspondence) concerning

2 Mulatto is "a person of mixed white and black ancestry" or "the first-generation offspring of a black person and a white person" (Merriam-Webster).

3 On 31 May 1994, Fernando Henrique Cardoso, then a presidential candidate, said: "I have always joked to myself, I have one foot in the kitchen. I do not have any problem with that, I have no prejudice" (Folha de S. Paulo, 1994). The main Brazilian black movement's organizations condemned his prejudicial comments.

the President and representatives of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, alias Itamaraty[4].

Would it be accurate, though, to refer to Africa as a unit? When this article mentions the Brazilian foreign policy toward Africa, it does not intend to neither deny the vastness and diversity of the African continent, nor pretend that the research encompasses each and every bit of information about the relations of Brazil with all African countries. Rather, the main aim is to explore a discrete microcosm or repertoire of ideas about Brazil, about Africa (as an abstraction), and about the relationship between Brazil and Africa that are enacted by the main Brazilian foreign policy actors (President, Minister of Foreign Affairs and the Secretary-General of the Ministry of Foreign Affairs[5], and other diplomatic officials).

Africa appears in the Brazilian foreign policy discourse as a unitary, abstract counterpart in some specific occasions, which will be the focus of this article: official celebrations of Africa Day – a diplomatic tradition –, opening ceremonies of the Africa-South America Summits, speeches at African Union Assemblies, articles published on commemorative dates, conferences and seminars, among few other occasions. Additionally, the idea of Africa as a unit has an institutional niche in the Brazilian Ministry of Foreign Affairs. Since 1961, there is at least one specific departmental unit responsible for Brazil's relations with "Africa" within Itamaraty. During the period under scrutiny, the Department of Africa was dismembered in 2003 from the Department of Africa and Near Orient, which existed since 1993.

The next two sections present the practices of the Brazilian foreign policy toward Africa from 1995 to 2016 and the theoretical framework about ideas and foreign policy employed in this article. Based on the analysis of presidential and ministerial speeches, the following section identifies the main ideas about Brazil, about Africa and about Brazil-Africa relations mobilized by Brazilian main foreign policy decision-makers and discusses the changes and continuities in the ideological repertoires underpinning

4 The term "Itamaraty" is a reference to the building that hosted the headquarters of the Ministry of Foreign Affairs in Rio de Janeiro until 1970, called Itamaraty Palace (in Portuguese, "Palácio Itamaraty").

5 Also referred to as Vice-Minister of Foreign Affairs in the text.

Brazilian foreign policy toward Africa. The last section summarizes the main conclusions.

Brazilian Foreign Policy toward Africa from 1995 to 2016

The foreign policy toward Africa conducted by President Lula da Silva was markedly more proactive than that conducted by his predecessor, President Fernando H. Cardoso (SARAIVA, 2010; AMORIM, 2010). From 2003 to 2010, 16 resident embassies were opened or reopened and one Consulate-General was created[6]. Accordingly, Brazilian diplomatic presence in the continent almost doubled, amounting to 34 resident embassies and two Consulate-Generals (PINTO, 2013). A record number of high-level visits to the African continent was registered. President Lula da Silva visited 23 African countries during his two presidential terms, in stark contrast to the three African countries visited by his predecessor while in office[7]; and Minister Celso Amorim, Lula's minister of foreign affairs during his whole presidency, carried out 67 visits to 34 different African countries, while his predecessors during the Cardoso administration, Lampreia and Lafer, rarely set a foot on the African continent for a ministerial visit (IPEA & WORLD BANK, 2011). Additionally, trade flows between Africa and Brazil more than quadrupled, accompanying a high number of Brazilian investment and commercial missions sent to the African continent (SEABRA, 2014; STOLTE, 2015).

Under Lula administration, the Brazilian Cooperation Agency (ABC), affiliated to the Ministry of Foreign Affairs, had its financial allocations constantly augmented, which led to an increasing number of cooperation projects and international partners, especially in Africa (STOLTE, 2015, p. 135). During the second term of President Cardoso, Africa already

6 During the Lula da Silva administration, Brazilian embassies were opened or reopened in the following countries: Benin (2005); Botswana (2007); Burkina Faso (2007); Cameroun (2005); Republic of Congo (2007); Democratic Republic of Congo (2004); Equatorial Guinea (2006); Ethiopia (2005); Guinea (2006); Mali (2007); Mauritania (2010); São Tomé and Principe (2003); Sudan (2006); Tanzania (2005); Togo (2005); and Zambia (2007). Due to the transfer of the Brazilian embassy in Nigeria from Lagos to Abuja, a Consulate-General in Lagos was created in 2005. Source: Itamaraty – website (<www.itamaraty.gov.br/relacoes-bilaterais>).

7 From 1995 to 2002, President Cardoso visited South Africa twice (in 1996, for a bilateral visit, and in 2002, for the Rio+10 Conference), and Angola (1996) and Mozambique (2000) once. Source: Instituto Fernando Henrique Cardoso – website. Available at: <acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/jsp/doctosApoio/8/viagens_1995_2002_alfa.pdf>.

was the continent that received the largest share of ABC's budget, due to the increase in the resources allocated to technical cooperation with African Portuguese-speaking countries[8] in the wake of the creation of the Community of Portuguese-speaking Countries (CPLP), in 1996 (SUYAMA *et al.*, 2016, p. 36-40). However, the Lula administration orchestrated an unprecedented expansion of the development cooperation provided by Brazil to African countries. Brazil's yearly budget for South-South cooperation with African countries[9] increased from US$ 524 thousand in 2003 to US$ 20 million in 2010 (STOLTE, 2015, p. 135). Also, the number of partners African countries reached by Brazilian cooperation projects augmented to 30 by 2010 (STOLTE, 2015, p. 135).

A reinvigorated cultural diplomacy also served to strengthen historical and cultural ties with African countries (LESSA, SARAIVA & MAPA, 2012, p. 105). Investments in African-Brazilian culture operated as a vehicle for narrower diplomatic connections with African countries. There was a convergence between the government's domestic agenda of affirmative actions in favor of racial equality and cultural promotion and its diplomatic agenda. The fact that Brazil hosted the II Conference of African and Diasporan Intellectuals, which gathered more than 700 intellectuals and cultural workers in Salvador in 2006, epitomized the convergence between the social, cultural and foreign policies of the Lula administration (ASANTE, 2006).

During the administration of Dilma Rousseff (2011-2016), however, Brazil experienced a "decline in international relations" (CERVO & LESSA, 2014), and the Brazilian foreign policy toward Africa was no exception to this general trend. The President, herself, proved not to have an inclination for presidential diplomacy (SUYAMA *et al.*, 2016, p. 41), lacking the international reputation and interest for international issues of her predecessors. A deteriorating political and economic context in Brazil (shrinking rates of the president's popularity and decreasing levels of economic growth), as well as structural constraints, also contributed

8 Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique and São Tomé and Principe. Equatorial Guinea joined CPLP later.

9 From 1997 to 2010, Africa was the continent that received the biggest budget allocation from the Brazilian Cooperation Agency, more than South America or Central America and the Caribbean (SUYAMA *et al.,* 2016, p. 34-35).

to a reduced presidential activism in foreign policy and few initiatives regarding bilateral relations with African countries.

From 2011 to 2016, only three new Brazilian embassies were activated in the African continent: in Monrovia, Liberia, in 2011; in Freetown, Sierra Leone, in 2012; and in Lilongwe, Malawi, in 2013. It should be noted, though, that the creation of these embassies were authorized in 2010, by the Lula da Silva administration[10]. Also, the ascendant tendency in Brazilian technical cooperation with African countries experienced during the Lula administration was reversed under Rousseff, mainly due to a new set of priorities in foreign policy, declining commodity prices, and a deteriorating economic and political environment in Brazil (SUYAMA *et al.*, 2016, p. 26). Despite this reversal, flagship cooperation programs negotiated during the Lula administration, such as PAA Africa Programme (project on food and nutrition security, implemented in Ethiopia, Malawi, Mozambique, Niger, and Senegal), ProSAVANA (project on agricultural development implemented in Mozambique), and More Food International (program to promote the export of agricultural machinery to African smallholder family farmers), were duly implemented.

The highlights of the Brazilian foreign policy toward Africa during the Rousseff administrations were: (i) the decision to cancel and renegotiate around USD 900 million of debt owned by 12 African countries[11] to Brazil (FERREIRA, 2016); and (ii) the launching of the "Africa Agenda". This document, which was elaborated by an inter-ministerial committee headed by the President's Chief of Staff Ministry, had three main action axes: (i) debt relief; (ii) opening of new credit lines for trade and investments and signing of Cooperation and Investment Facilitation Agreements; and, (iii) humanitarian and technical cooperation, including a proposed reform of the Brazilian Cooperation Agency (SUYAMA *et al.*, 2016, p. 42; ESTADÃO, 2013). Cooperation and Investment Facilitation Agreements,

10 See: <www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/442762/RESPOSTA_PEDIDO_20141119%20Lista%20dos%20Postos%20criados%20desde%202000%20Dec.pdf>.

11 These are the 12 countries benefited by the decision: Côte d'Ivoire, Democratic Republic of Congo Equatorial Guinea, Gabon, Guinea-Bissau, Mauritania, Republic of Congo, São Tomé and Principe, Senegal, Sudan, Tanzania and Zambia. The main beneficiaries were the Republic of Congo and Tanzania (Agence France-Presse, 2013). Detailed information about the debt cancelation and renegotiation was not available.

a new modality of investment agreement advocated by the Rousseff administration, were signed with three African countries: Angola, Malawi, and Angola, all of them in 2015. Furthermore, negotiations of similar agreements had been underway with Algeria, Morocco, Tunisia, and South Africa when President Rousseff was impeached, in August 2016 (Itamaraty website).

Ideological Repertoires and Foreign Policy

Individuals have ideas about a variety of topics, including foreign policy. According to Judith Goldstein and Robert Keohane, ideas – defined as beliefs held by individuals – can be of three types: world views – general tenets about how the world works; principled beliefs – normative judgments about right and wrong; and causal beliefs – ideas about cause-effect relationships (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 8-11). Furthermore, the authors argue that the ideas held by policymakers are relevant determinants of foreign policy in three situations: when they provide road maps that facilitate decision-making; when they affect outcomes of strategic situations; and when they are embedded in political institutions (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993). They warn, though, that beliefs cannot be directly observed; researchers can only observe claims about beliefs and the actions stemming from them (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993).

Goldstein and Keohane's propositions are a helpful start to understand the relationship between ideas and foreign policy. However, not all ideas held by key policymakers are of interest for this article, due to both methodological and ontological reasons. First, in terms of methodology, determining the ideas claimed to be held by a sole individual is, at best, a tricky task. Our main primary sources – speeches, articles and diplomatic correspondence – are usually documents written by many individuals and attributing individual authorship to the ideas identified on these documents would be inaccurate. Interviewing the key decision-makers one by one could generate further relevant data, but would not make the matching of ideas with individuals a much easier or precise exercise. Second, in terms of ontology, the ideas that have a sustained and coherent impact on foreign policy are world views, principled beliefs and causal beliefs with significant social acceptance. Since foreign policy

results from a complex set of multiple decisions, few broadly accepted ideas have a relevant and coherent impact on foreign policy outcomes. If President Dilma Rousseff preferred engineers to diplomats, this would probably have had an insignificant or isolated impact on Brazilian foreign policy toward Africa. Conversely, the fact that she actively reproduced the ideas that "Brazil cannot ignore Africa" and that "Brazil owns a historical debt to Africans" certainly helped shape the program of the Brazilian foreign policy toward the continent.

In this sense, the conceptual framework proposed by Ann Swidler contributes to going beyond the neo-institutionalist focus on individual ideas, as well as provides a more nuanced and less deterministic explanation of the causal mechanism between ideas and policies. Ideas impact action through what Ann Swidler calls cultural "toll kits". Swidler argues that culture, defined as "the publicly available symbolic forms through which people experience and express meaning", shapes action by supplying a repertoire or "tool kit" of symbols, world views, rituals and stories from which individuals develop their "strategies of action" (SWIDLER, 1986, p. 273). Culture, as conceptualized by Swidler, is not a set of preferences and interests, but rather a set of skills and habits. It encompasses all symbolic vehicles of meaning, including beliefs, ritual and informal practices, ceremonies, among others. Accordingly, Swidler challenges the Weberian claim that culture shapes action to the extent that ideas provide the ultimate ends and values that direct action, since what individuals want might prove to be a poor explanation for their actions. Rather, action is, according to Swidler, shaped by shared cultural competences, from which individuals construct their lines of action.

Building on Swidler's propositions, it can be said that ideological repertoires – defined as sets of interconnected ideas – do not direct action in accordance with the channels described by Goldstein and Keohane, namely: when ideas work as road maps for decision-making, facilitate strategic outcomes, or are embedded in political institutions. First, Goldstein and Keohane's framework allows for a scenario in which ideas are not relevant variables to explain foreign policy, which is epistemologically contrary to Swidler's "tool kit" explanation, according to which all actions are culturally conditioned. Second, Goldstein and Keohane's causality channels stem from the Weberian tradition, thereby assuming that ideas

translate into ultimate ends, which, in turn, direct actions. As discussed earlier, Swidler's understanding of culture in action seeks to avoid the deterministic bias of the Weberian approach and allows for a more fluid, though comprehensive, explanation of the intricate relationship between ideas and actions. Despite a general tendency to continuity, foreign policy's ideological repertoires and, correspondingly, practices change over time and these changes might have different degrees of magnitude.

Furthermore, David Sylvan and Ashley Thornton developed an insightful methodology to measure ideological consensus among political elites through the coding of speeches as sets of argument/reasoning chains (SYLVAN & THORNTON, 2015), which was adapted and used in this article to analyze the "causal beliefs" expressed by Brazilian policymakers. According to the authors, ideological consensus can be assessed "based on overlaps among covarying arguments in extended speeches" (SYLVAN & THORNTON, 2015, p. 6). In this sense, Sylvan and Thornton maintain that "argument [or reasoning] chains (…) are precisely the type of interconnected ideas that indicate ideology; the chains can then be assessed across speakers to see whether and if so how much similarity there is in them, with high levels of similarity pointing to ideological consensus" (SYLVAN & THORNTON, 2015, p. 9). An argument or reasoning chain is composed of a claim and, at least, a core reason and a secondary reason; and "each reason is connected to the other reasons, or to the claim, by a 'because'", a causal connector (SYLVAN & THORNTON, 2015, p. 9). Even though the authors work with speeches given during parliamentary debates, the methodology is arguably equally valid for the analysis of foreign policy speeches and other documents. Despite the absence of two or more clear competing positions (i.e. voting in favor or against a motion, or abstaining), as would be expected in parliamentarian debates, foreign policy documents, mainly speeches, are usually built upon a set of reasoning chains as well.

Despite the considerable amount of academic articles and essays on Brazilian foreign policy toward Africa published recently, few studies have emphasized the changes and continuities in the ideological repertoires mobilized by key Brazilian decision-makers. Among these, three studies – one quantitative and two qualitative – deserve mention: those developed by Vilela and Neiva (2011), Saraiva (1993) and Gala (2007).

Vilela and Neiva conducted the only comparative quantitative analysis of public speeches on foreign policy made by Presidents Fernando H. Cardoso (1995-2002) and Lula da Silva (2003-2010). The authors concluded, among other things, that Africa, while one of the least cited continents during the Cardoso administration, became the second most important region during the Lula da Silva government in terms of both citation and thematic centrality (VILELA & NEIVA, 2011, 89).

José F. Sombra Saraiva (1993) and Irene V. Gala (2007) carried out a qualitative analysis of Brazilian foreign policy discourse. Saraiva, writing about Brazilian foreign policy toward Africa from 1961 to 1993, contended that Brazilian diplomacy forged a "culturalist discourse" toward Africa in the 1960s that persisted across decades (SARAIVA, 1993). According to the "culturalist discourse", the ideas of a cultural identification between Brazilians and Africans and of harmonious racial relations in Brazil – the latter encapsulated in the term "racial democracy" – were sufficient conditions for the establishment of a special relationship between Brazil and African countries (SARAIVA, 1993). Brazilian diplomatic push for closer ties with African countries from 1961 to 1993 laid their foundations on the assumption that Brazil, which shared a common history with Africa and had a system of exemplary relations between races, would be a natural bridge between Africa (black, underdeveloped) and the West (white, developed).

Finally, Gala, in the most recent study of the three, analyzed the first presidential term of President Lula da Silva, from 2003 to 2006. The author argued that the main ideological innovation of Brazilian foreign policy toward Africa under Lula da Silva was the unprecedented association between an internal agenda of fight against racial discrimination and the diplomatic activism in search for closer ties with African nations (GALA, 2007, p. 11). The idea of a "racial democracy" was abandoned and replaced by the recognition of racism and the governmental commitment to the promotion of racial equality in Brazil and in multilateral fora.

None of these studies, however, either comprises a comparative analysis of the three most recent presidential administrations or engages on a detailed content analysis of public speeches and articles issued by the main foreign policy actors. Building upon the conceptual framework

provided by Goldstein and Keohane (1993), Swidler (1986) and Sylvan and Thornton (2015), this article seeks to address this literature gap.

Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa from 1995 to 2016

As discussed above, foreign policy ideological repertoires, as sets of interconnected ideas, are composed of three types of ideas: world views, principle beliefs, and causal beliefs. The first two are usually related to how international actors' identities are conceived and the role they are expected to play, while the latter refer to the strategies that actors believe should be pursued in order to attain certain objectives. In this article, the focus is on the identities and roles (world views and principled beliefs) attributed to Brazil and Africa by Brazilian main foreign policy decision-makers, as well as the strategies (causal beliefs) designed by them concerning Brazil's relations with Africa.

World views, principled beliefs and causal beliefs held by individual decision-makers, mainly the president, are potentially important, however they are hardly easy to accurately pinpoint. Therefore, this article identifies and discusses the ideas most widely shared by the main Brazilian foreign policy decision-makers during each of the three presidential administrations under examination. Shared ideas about Brazil, about Africa and about Brazil-Africa relations were identified through the coding of twenty-four key public documents – mainly speeches, but also newspaper articles – regarding Brazil's relations with Africa in general (not specific countries or sub-regions) and authored by Brazil's president, and minister and vice-minister of Foreign Affairs.

Notwithstanding inevitable biases, foreign policy speeches and articles are important sources for discourse analysis. They are, among other things, repetitions of representations of identities and strategies. And having the capacity to forge new representations and freeze others is an exercise of political power (SAID, 2003; MILLIKEN, 1999). Ministry of Foreign Affairs' representatives typically pursue the perpetuation of certain representations in order to legitimate their work and foster further support for it. The president, in turn, usually aims at cementing certain representations in order to legitimate his mandate, electoral promises

and party-backed policies. In this sense, speeches and articles capture the interplay between discourse and political power.

Twenty-four key public documents, eight for each presidential administration, were analyzed. The speeches and articles under scrutiny were primarily directed to an audience of African governmental representatives – be them heads of state and/or government, ministers or ambassadors –, but, in general, were also meant to be conveyed to a broader Brazilian and African public. The main occasion for public statements about the Brazil-Africa relations was the celebration of Africa Day (May 25), which became a traditional diplomatic moment for Brazilian authorities and African governmental representatives in Brasilia. From 1995 to 2016, all Ministers of Foreign Affairs of Brazil delivered important speeches on Brazil-Africa relations during the celebration of Africa Day in their first year in office.[12] The other occasions were: South America-Africa Summits; African Union Assemblies of Heads of State and Government; a Ministerial Meeting of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic; the II Conference of Intellectuals from Africa and the Diaspora; the Black Consciousness Day in Brazil; and academic and policy seminars.

This compilation of documents aimed at being as comprehensive as possible, including all main speeches given and articles written about Africa to an African diplomatic audience, while maintaining a balance in quantitative terms among the three presidential administrations. Most of the documents analyzed were available at the numerous volumes of the *Resenhas de Política Exterior do Brasil*[13]. Noteworthy is the fact that there is no speech given or article written during the term of Minister Luiz Alberto Figueiredo Machado (August 2013 – December 2014), what is due to, first, the lower priority given by the said minister to Brazil's relations with Africa (he made no bilateral visit to an African country) and, second, the lack of available documents[14]. Therefore, the set of public documents

12 Minister Luiz Alberto Figueiredo's speech on Africa Day in 2014 was not made public; and, in 2015, Minister Mauro Vieira anticipated his meeting with African diplomatic representatives in Brasilia and had his Vice-Minister participate in the Africa Day celebration on his behalf.

13 Most of the volumes of the *Resenhas de Política Exterior do Brasil* are available at: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>. The volume concerning the first semester of 1995, from which two of the speeches analyzed were taken, is only available in hard copy.

14 Minister Luiz Alberto Figueiredo Machado gave a speech during the closing ceremony of the Seminar "African Union: year 51", in commemoration of Africa Day in 2014. However, the

concerning the Rousseff administration were delivered or issued during the terms of Minister Antonio de Aguiar Patriota (January 2011 – August 2013) and Minister Mauro Vieira (January 2015 – May 2016).

Overall, the list of documents visibly shows how President Lula da Silva was particularly active in the promotion of the Brazilian foreign policy toward Africa, while President Dilma Rousseff had a less active attitude and President Fernando H. Cardoso presented an unimpressive participation, having the latter authored none of the documents analyzed concerning his administration[15]. These findings are corroborated by the frequency of presidential trips to Africa during the three administrations and the number of African countries visited.

Identities and roles: identifying world views and principled beliefs about Brazil and about Africa

As defined by Goldstein and Keohane, world views – which are possibilities of action "entwined with people's conceptions of their identities" (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 8) – and principled beliefs – which are "normative ideas that specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust" (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 9) – set the identities and accepted roles ascribed to each international actor. In this article, the international actors of interest are Brazil and Africa, both considered as unitary, though not homogeneous actors.

Brazilian decision-makers' prevalent representations about Brazil and about Africa encompass multilayered identities and expected roles for both actors. These representations reflect both international and national power relations, since they were consolidated based on international hegemonic images about Brazil and Africa, as well as by Brazilian elite's historical perceptions. In this sense, hegemonic representations (including identities and appropriate roles) tend to persist overtime, since they have deep societal and historical roots, both national and international. However,

content of the speech is neither available on the website of the Ministry of Foreign Affairs, nor on the *Resenhas de Política Exterior do Brasil*.

15 President Cardoso's speeches were exclusively delivered during bilateral visits of African authorities or to African countries. As pointed out in Chapter One, President Cardoso visited only three African countries, namely: Angola, Mozambique, and South Africa.

they might change, at least slightly, according to the political context and the main decision-makers involved, after all, ideas – as reflections of power relations – are historically contingent.

As prejudiced as they might be, representations, including those about Brazil and about Africa, are usually not oblivious to material elements (geography, political arrangements, military power, etc). At the same time, it is important to stress that they are not committed to portray the "reality". Representations are less about material elements and more about effective communication. To be intelligible, representations need to rely on consensual codes, shared images and established institutions, even when this implies a relative disconnection with material "reality" (SAID, 2003).

Self-representation: Brazilian foreign policy decision-makers' ideas about Brazil

The detailed analysis of the abovementioned foreign policy documents shows that, across the three presidential administrations under examination, Brazil's self-representation in the context of the relationship with Africa had three main pillars: race and Brazilian national identity; geography and Brazilian international identity; and Brazilian material capabilities.

First, concerning race and Brazilian national identity, four main ideas were identified: (i) Brazil shares common history and culture with Africa; (ii) Brazilian national identity was strongly influenced by Africans; (iii) Brazil has the world's second largest black population / Brazil has a predominantly black population; and (iv) Brazil is committed to racial equality internally and internationally.

In all documents analyzed, there was no mention to the term "racial democracy"[16] or any denial of the existence of racial discrimination in Brazil, as would be expected from Brazilian official discourse until the 1980s. However, a ubiquitous idea persisted across presidential administrations: the notion that every Brazilian, despite his or her skin color, is at least a bit African. Jerry Dávila explains that, in Brazil, ethnicity and race are imagined as collectively shared (DÁVILA, 2008).

16 The term racial democracy, inspired by the works of Brazilian sociologist Gilberto Freyre, was historically used, including by Itamaraty, to describe the harmonious relations between races in Brazil, in opposition to racial segregation in the US and apartheid in South Africa.

In his seminal work, *Casa-Grande & Senzala* (translated into English as *The Masters and the Slaves*), Gilberto Freyre states: "Every Brazilian, even if white-skinned and fair-haired, carries in his soul, and if not in his body – for there are many people with a touch of color in Brazil – a shadow, or at least a spot of Negro blood." (FREYRE cited by RODRIGUES, 1962). The same idea was behind a Brazilian propaganda piece circulated in Abidjan, Côte d'Ivoire, in 1972, which portrayed Brazil as "a country of Africans of every color" (DÁVILA, 2008, p. 478). More than two decades later, there are a number of references to Africanness as a shared feature of all Brazilians.

Second, in relation to geography and Brazilian international identity, there were four recurrent representations of Brazil: (i) as a global player; (ii) as a South Atlantic country; (iii) as a developing country; and (iv) as a country of the Global South. The pair of terms "Global South" and "Southern country" might seem synonymous with "developing world" and "developing country". However, while the latter has almost exclusively economic connotations, in line with the canons of orthodox political economy theories, the former refers to a broader universe of political contestation and structural economic exploitation, as well as encompasses an emphasis on the cleavage between the South and the North.

Finally, regarding Brazilian material capabilities, three main ideas were identified: (i) Brazil has limited material capabilities; (ii) Brazil is solidary/generous; and (iii) Brazil can offer technical cooperation and investments to Africa. "Solidarity" as an attribute of Brazil was frequently used as a synonym for generosity, thereby meaning that the Brazilian society, in principle in a superior position, was willing to contribute to the well-being of less fortunate Africans. It differs from the usage of "solidarity" as an attribute of South-South relations, which will be discussed later. Ideas (i) and (iii) are self-explanatory and closely linked to the fluctuating economic and political scenario in Brazil throughout the period under examination.

In general, Brazilian decision-makers' prevalent ideas about Brazil did not change drastically from 1995 to 2016. While the general trend was continuity, it is true that there were few, though relevant, changes in each of the abovementioned pillars. These changes, however, proved to follow a cyclical pattern: most of the changes, which refer to the Lula

administration, receded during the Dilma administration, whose self--representation resembles that of the Cardoso administration.

During the Cardoso administration, the Brazilian foreign policy toward Africa portrayed Brazil, in terms of race and national identity, as a country whose national identity has been strongly influenced by Africans and that shares a common history with Africa, marked mainly by the slave trade, but also by cultural and legitimate commercial exchanges between the 16th and the 19th centuries[17]. These two ideas – the active participation of Africans in the formation of Brazilian national identity and the past exploitation of African labor in Brazil – are used to justify the principled belief that Brazil has a debt to African peoples and Brazilians of African descent[18]. Minister Luiz Felipe Lampreia (1995-2000) argued – in one of the speeches analyzed and in one newspaper article (LAMPREIA, 1995) –, using President Cardoso's words addressed to the president of Namibia, that Brazil has a "gratitude debt" toward African peoples, who greatly contributed to the Brazilian national identity and gave major cultural expressions to Brazilian culture. He added that cooperation with African countries would be a way to recover this debt ("resgatar a dívida", in Portuguese). Contrary to what would be a standard official representation of racial relations in Brazil until the 1980s, Itamaraty's representatives recognized, in the speeches analyzed, the existence of racial discrimination in Brazil and reiterated the government's commitment to the promotion of racial equality, in the domestic and international spheres.

In terms of Brazil's international identity, Brazilian foreign policy decision-makers during the Cardoso administration emphasized three main ideas. First, Brazil was repeatedly characterized as a global actor, with universal diplomatic ambitions. Brazil was considered a global player, not only because of its territorial and demographic proportions or its economic weight, but also because Brazilian diplomacy had traditionally

17 J. H. Rodrigues provided us with a classic example of these intense historical cultural exchanges between Brazil and Africa: "African influence on [Brazilian] music and folklore was decisive; we need only cite the *reisados* (traditional celebrations at Epiphany, 6 January), the *congadas* (songs and dances depicting in dramatic form the crowning of a Congolese king) and the *samba*." (RODRIGUES, 1962, p. 58).

18 The term "people of African descent" (or "afrodescendentes", in Portuguese) was chosen during the preparatory process to the Durban Conference and enshrined in the Durban Declaration; later, it was established as a current term by the II National Human Rights Plan (II PNDH) (SILVA, 2011, p. 245).

defended its own ideas about the world order and had sought to influence it. According to Minister Celso Lafer (2001-2002), Brazil had "general interests" (LAFER, 2004, p. 74). Brazil's identity as a global player has influenced the formulation of Brazilian foreign policy in general, be it as a credential to policy autonomy in the context of bilateral relations with powerful counterparts (the US and Europe), be it as a reason for political activism in geographically distant areas (Middle East, Africa and Southeast Asia). In the case of the foreign policy toward Africa, the status of global player entailed that the Brazilian government could not remain indifferent to developments, positive or negative, in the African continent. Second, Brazil was deemed a South Atlantic country, therefore geographically linked to Africa and sharing with the latter a topic of common interest, the South Atlantic Ocean. Third, Brazil was recurrently portrayed as a developing country, which, as such, would share with other developing countries, including all African countries, the "desire for a more equitable international order and for a reality of greater social justice". Consequently, Brazil and Africa were seen as important partners in international negotiations. It must be noted that it was not argued that Brazil and Africa should transform the international system, but only reform it in order to make it more equitable and just.

Finally, Brazil's self-representation also involved two contrasting (at least in practice) ideas about material capabilities: Brazilian society is solidary; and the Brazilian government possesses limited financial resources. Thus, despite Brazil's generosity and, consequently, readiness to cooperate with less developed African countries, it lacked the material capabilities to effectively do so.

Brazilian foreign policy decision-makers during the Lula da Silva administration adopted a slightly different self-representation, especially in terms of Brazil's international identity and Brazilian material capabilities. Similarly to their predecessors, they recognized that Brazil and Africa share a common history. They also stressed that Brazil had a debt, an obligation toward African peoples, which forcefully contributed to the formation of Brazilian national identity, and to Brazilians of African descent, who were historically discriminated. Accordingly, they emphasized that the government was committed to promote racial equality

domestically[19] and internationally. All of these ideas were part of the ideological repertoire of the Brazilian foreign policy toward Africa during the Cardoso administration, even if they were articulated in different ways or given different emphases. The only new idea mobilized in terms of race and Brazilian national identity was the one according to which Brazil has the second largest black population in the world. This idea was frequently used, but often without further elaboration. In this sense, the administration acknowledged a distinct and visible place for the Brazilian black population; however, it kept indirectly reproducing the notion of race as collectively shared: all Brazilian were, at least partially, Africans.

Internationally, Brazil was mainly represented as a country of the Global South that shares with other Southern countries common historical experiences (colonialism, economic exploitation, anti-imperialist fight, military interventions) and objectives, which involve significant changes in the international order. Portraying Brazil mainly as a Southern country differs markedly from the Cardoso administration's international characterization of the country (global actor, South Atlantic and developing country). Brazil was not a developing country with global ambitions and immediate interests in the South Atlantic, but a large country in the Global South with the material conditions and the ideological intention to change "the political and commercial geography of the world" (LULA DA SILVA, 2006). In the documents concerning the Lula administration, it is perceptible that the "Global South" identity is closely connected to "third-worldism", understood as a call for the unity of the Third World in rejection to any alignment with the Cold War superpowers.

When it comes to material capabilities, Brazil's self-representation also changed during the Lula da Silva administration. Brazil is portrayed in a more positive and proactive light, in contrast with the focus on limitations of the Cardoso administration. Its capacity and intention to provide technical cooperation and investments to African countries are continuously reaffirmed and confirmed in practice by the upsurge in the numbers concerning technical cooperation projects and trade fluxes with the African continent.

19 In 2003, the Lula administration created the Special Secretariat of Policies for the Promotion of Racial Equality (SEPPIR) and launched the National Policy for the Promotion of Racial Equality, inspired by the Durban Action Plan.

The predominant ideas about Brazil during the Rousseff administration represented a mixture of the ideological repertoires of her two predecessors. In terms of national identity and material capabilities, Brazil's self-representation under Dilma Rousseff resonated the prevalent ideas during the Lula administration. The mantra that says that Brazil and Africa share common history and culture persisted. Additionally, the idea that Brazil's population is predominantly black[20] was consolidated over time, and Brazilian society increasingly appeared in discourse as group demanding closer ties with Africa. Brazil is also depicted as having a solid diplomatic presence in Africa and as being capable and willing to provide technical cooperation to Africa. However, it must be noted that there was a new element, which resembled Cardoso administration's self--representation of Brazilian material capacities: the recognition that the Brazilian government had limited resources.

Conversely, foreign policymakers and decision-makers during the Rousseff administration pushed forward an international identity for Brazil that was more in line with that articulated by the Cardoso administration. Brazil's main international features were as a developing country and a South Atlantic country. Moreover, the claims for a Brazilian Southern identity and Brazil's investment in South-South relations were not present in the ideological repertoire of the foreign policy during the Rousseff administration.

Representation of the other: Brazilian foreign policy decision-makers' ideas about Africa

The second object of analysis is Brazilian foreign policy decision--makers' representation of the "other", in this case Africa. Inescapably Brazilian representation of Africa is self-centered; in other words, Africa is always portrayed in relation to Brazil, taking Brazil as a reference point. On this matter, Maria Yedda Linhares, Brazilian historian and one of the first professors of African History in Brazil, remarked in 1962: "Brazilian ideas on the subject [Africa] are based on knowledge of a given reality – namely of Brazil. (…) Brazilian conceptions regarding Africa are formulated in

20 According to the 2010 census, whose data was released in 2011, 50,7% of the Brazilian population was self-declared black ("negra"), a category that includes "pretos" and "pardos" (IBGE website).

Brazil and are based on Brazilian problems and Brazilian points of view" (LINHARES, 1962, p. 537). Her observations are still valid, but the self--centered representation of Africa in Brazil must not be understood as consequence of an unsolved ignorance about Africa, but as an inherent part of the exercise of representing the "other".

So, "What Africa?" asks Linhares (1962) provocatively as regards Brazilian foreign policy toward Africa in the 1960s. This is precisely the question this section aims to answer for the period from 1995 to 2016. According to the documents analyzed, Brazilian foreign policy decision--makers constructed Africa through the following three main lenses: solidarity, sentimentalism, and pragmatism. These three lenses were concomitantly used by all three presidential administrations. Again, the way Africa is perceived by the Brazilian foreign policy elite discloses as much about what Africa is as about how Brazil perceives itself. Similarly to what happened to Brazil self-representation, Brazilian representation of Africa followed a general trend of continuity. The Lula administration, nonetheless, represented a point of inflection, adding important new ideas to the "solidarity" and "pragmatism" lenses through which Africa was portrayed by the Brazilian foreign policy toward Africa from 1995 to 2016.

Brazilian self-stated solidarity toward Africa, which usually comes combined with a patronizing attitude, relies on two contrasting, but parallel ideas about Africa, namely: one, Africa, stricken by poverty and conflicts, faces many challenges; and, two, Africa is improving ("Africa is democratizing"; "there are less conflicts in Africa"; "African economy is growing"). On the one hand, Brazil regards Africa from a position of superiority, portraying it as a land of challenges. On the other hand, Brazil kindly recognizes recent improvement in Africa and vows to contribute to African development and peace efforts. It is in this mixture of superiority and generosity that solidarity as an attribute of Brazil gains meaning. In this sense, Brazil's representation of Africa has served to consolidate the idea of the Brazilian society as solidary.

Having said that, it is important to stress that "solidarity", not as an attribute of Brazil, but as a normative trait of South-South relations, gained a different meaning during the Lula da Silva administration, at least at the level of discourse. South-South solidarity was meant to inherently characterize a genuine cooperation between countries of the Global South,

which share similar challenges and objectives. Furthermore, South-South solidarity also involved the idea of an alliance against a third element, the North, or at least against the traditional dominance of the North. Despite that, explicit mentions to the concrete contributions that Africa could directly make to Brazil were rare, even under Lula da Silva, what seems to illustrate the usual combination of the solidarity discourse, be it as attribute of Brazil or of South-South relations, with an inward-looking, patronizing attitude of the Brazilian foreign policy toward Africa. The image constructed is then one of an Africa that lacks what Brazil has to offer[21].

Sentimentalism also played (and still plays) a major role in the representation of Africa within Brazilian foreign policy elite, without major changes during the period under examination. This is not a feature unique to the Brazil-Africa relationship. Brazil-Portugal relations until the beginning of the 1970s, for example, were also highly influenced by sentimentalism (especially the idea of "motherland"), as discussed by Penna Filho (2008, p. 101). Also, this is not a peculiarity of Brazilian foreign policy toward Africa in the past two decades, since Africa has historically been represented in sentimental terms by Brazilian literature, sociology, history[22] and popular arts[23], as well as by Brazilian foreign policy toward Africa in a not so distant past. Through this sentimental lens, Africa is seen as a historically close and culturally similar place, a place where Brazilians of any skin color feel

21 Contrary to the official discourse, the way Africa is seen within Brazilian foreign policy elite is not completely different from the way it is framed in European societies. G. Harrison argues that in the case of the British society, Africa campaigns framing works as follows: "the diagnostic is commonly based on an absence within Africa; the prognostic focuses on the agency of the British government; and the motivational framing relies upon the notion of British public virtue." (HARRISON, 2013, Conclusion).

22 For example, Alberto da Costa e Silva, in order to emphasize the cultural proximity between Brazil and Africa, writes, "Africa received and Africanized the hammock, manioc and maize, while Brazil and Cuba made the palm oil, the *malagueta* pepper, and the fabrics of the Coast theirs" (DA COSTA E SILVA, 1994).

23 For example, in 2003, the Rio de Janeiro's carnival bloc "Unidos da Tijuca" paid homage to the agudás ("Brazilian" slaves who returned to Benin and Nigeria at the end of the 19th century) in its carnival parade. The title chosen for the 2003 parade was: "Agudás: those who took Africa in their hearts and brought Brazil to the heart of Africa". The title epitomizes the sentimental lens through which Africa is depicted in Brazilian popular arts. The most interesting fact, though, is that the sense of proximity, familiarity fostered by the sentimental portrayal of Africa does not always correspond to factual accuracy. The carnival poster of "Unidos da Tijuca" in 2003 depicted, instead of agudás, an Ethiopian Timkat procession.

at home. Africa is, accordingly, considered as a brother, as a neighbor, a continent from which Brazil sourced part of its national identity and with which Brazil shares common history and culture. Thus, in the documents analyzed, there is an abundance of references to fraternal ties and to the South Atlantic Ocean as a river separating neighboring continents. And the repeated allusions to the communities of African slaves who returned from Brazil to the African western coast – the "tá-bons" in Ghana and the "agudás" in Benin and Nigeria – sometimes sound almost like an uncontestable proof of the Brazilianness of Africa. Africa is considered a monolith, despite the fact that most African slaves taken to Brazil came basically from Angola and the Gulf of Guinea[24] and that those "Brazilian" slaves who returned settled in a specific fringe of the African western coast (Ghana, Benin and Southeast Nigeria). If this portrayal of Africa serves to further "essentialize" it, thereby constituting it as a homogeneous unit, Brazilian sentimentalism also works to "domesticate" Africa and make it understandable, meaningful and relevant to the Brazilian audience. Additionally, it is noteworthy that this sentimentalism has regularly worked to sweep the shameful past of slavery under the rug and avoid discussing the subaltern, marginalized place of black people in Brazil nowadays.

From a pragmatic point of view, Brazilian foreign policy decision-makers continuously represented Africa as an important partner in international negotiations and as a relevant, promising market for Brazilian products and investments. It was also persistently articulated the idea that African countries, due to their economic status as developing nations, would be an ally of Brazil in searching for a more equitable and just international order. The Lula administration, though, added to this framework the understanding that Africa could be a partner to build South-South linkages that would work as an alternative to traditional North-South international arrangements.

The Cardoso administration emphasized the representation of Africa as a continent stricken by poverty, conflicts and authoritarianism, but that was slowly improving, especially in Southern Africa. An image of Africa

24 According to "The Trans-Atlantic Slave Trade Database – Voyages", the majority of the African slaves taken to Brazil came from two coastal areas in Africa: the Bight of Benin and West-central Africa (Database website).

as a place of calamities and promises is repeatedly found in the speeches of the Cardoso administration analyzed. In this context, Brazil is expected to treat Africa with generosity and solidarity, which are used almost like synonyms, implying a one-way relationship, but not in an unconditional way. Brazilian actors were urged to "look at Africa with a generous and inquisitive regard" (LAMPREIA, 1995). It is implied that Africa needed to prove its value and its commitment in any business with Brazil.

Brazilian foreign policy toward Africa during the Cardoso administration also exhibited a sentimental construction of Africa. The continent was characterized as a neighbor, a friend and a brother, with which Brazil shares common history and culture. The contribution Africans made to the formation of Brazilian national identity was another key idea. "Brazilians reveal in each gesture, in each form, in each word, even unconsciously, how much we are Africans, how definitive and widespread is the mark of this bond with our society" ", affirms Minister Luiz Felipe Lampreia (2000). In other words, "Africa lives in our hearts" (LAMPREIA, 1995).

Finally, Africa was also seen through a pragmatic prism as a relevant partner in international negotiations and a potential market for Brazilian goods and investments. Africa was considered an ally in possible initiatives to render the international institutions more equitable and responsive to the needs of developing countries.

During the Lula da Silva administration, Africa was also represented as a continent ravaged by poverty and conflicts, but that was improving. Foreign policy decision-makers stressed, without focusing on specific regions, that Africa's economy was growing at rates higher than the global average and that democratic governance was gaining terrain, while protracted conflicts were ended. Accordingly, Brazilian initiatives toward Africa were expected to rely on solidarity. However, during the Lula da Silva administration, solidarity gained a new meaning since it was mobilized as an attribute of South-South relations, and not as a feature of Brazilian society. As countries of the Global South, Brazil and African nations were portrayed as facing similar problems and pursuing common objectives. Therefore, they needed to act in solidarity with one another in order to improve their conditions in face of the Northern historical dominance. In other words, solidarity, as used by the Lula da Silva administration,

meant cooperation among peers against a common challenge, rather than aiding an inferior partner; in other words, a two-way process, instead of a unilateral concession. Another innovation was the idea that Africa is interested in Brazil, especially its development trajectory and successful socio-economic policies.

The traditional sentimentalism of the Brazilian foreign policy toward Africa persisted during the Lula da Silva administration. Conventional ideas about the African contribution to the formation of Brazilian national identity and about shared history and culture between Brazil and Africa, as well as representations of Africa as a friend or a brother were kept as part of the ideological repertoire from 2003 to 2010. Moreover, sentimentalism arguably gained renewed momentum as a consequence of greater civil society participation in the formulation of Brazilian domestic and foreign policies. Irene Gala contends that Lula's electoral campaign commitment to "(re)turn to Africa" ("voltar-se para a África", in Portuguese) is tributary of the sentimentalism of the Brazilian black movement (GALA, 2007), whose members frequently deem (an imaginary) Africa as motherland. However, this does not mean that only black Brazilians nurture a sentimental representation of Africa. To the contrary, in a country of "Africans of every color" (according to the official propaganda of the 1970s mentioned above), everyone is entitled to have a sentimental connection with its African roots.

Finally, the pragmatic representation of Africa became more emphatic. For foreign policy decision-makers during the Lula da Silva administration, Africa was indubitably a partner in international negotiations and an important market for Brazilian exports and investments. The main change introduced was the stress on the South-South dimension of the Brazil-Africa partnership, which was supposed to not only enhance their bargaining power in international negotiations, but also involve the creation of new linkages, dynamics and institutions. From the Lula da Silva administration's perspective, the international order needed not only to be reformed in New York (United Nations Security Council), Washington (World Bank and International Monetary Fund) and Geneva (World Trade Organization), but also transformed by the creation of new South-South linkages across issue areas. Accordingly, contrary to what the previous administration would argue ("generous and inquisitive regard"),

Brazilian actors, convinced of the intrinsic value of and need for South--South solidarity and cooperation, had no reason to be suspicious about the advantages of the partnership with Africa or wait for it to prove its value.

The representation of Africa during the Rousseff administration rescued most of the ideas adopted by the Cardoso administration and abandoned the innovations pushed forward by the Lula da Silva administration. From 2011 to 2016, Africa was portrayed as a continent which, despite important challenges, is improving and that is historically and culturally close to Brazil, being considered as a brother and a neighbor. Also, Africa is a partner that offers economic opportunities to Brazilian actors and, similarly to Brazil, pertains to the developing world. In this regard, the horizontal and transformative nature of South-South solidarity, as defended by the previous administration, was drastically erased from the ideological repertoire of the Brazilian foreign policy toward Africa. Furthermore, the emphasis was posed on issue-specific partnerships among developing countries in established international negotiations, mainly as regards climate change, peace and security and trade.

Argumentative frameworks: identifying causal beliefs of the Brazilian Foreign Policy toward Africa

Having identified the identities and roles attributed by the Brazilian foreign policy to both Brazil and Africa, the next step is to understand how these world views and principled beliefs are articulated in order to give structure and cohesion to a foreign policy strategy, with goals and means to achieve them. In order to do that, this section identifies the causal beliefs or reasoning chains underpinning the ideological repertoire of each presidential administration from 1995 to 2016.

Brazilian foreign policy toward Africa can be understood as a framework of causal beliefs, defined as "beliefs about cause-effect relationships which derive authority from the shared consensus of recognized elites" (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 10). Through causal beliefs, ideas are then linked by a "because" or a "if …, then …". According to Goldstein and Keohane, causal beliefs work as the connectors of foreign policy ideological frameworks, in as much as they "imply strategies for

the attainment of goals, themselves valued because of shared principled beliefs, and understandable only within the context of broader world views" (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 10).

Causal beliefs, when connected to each other, form what David Sylvan and Ashley Thornton call reasoning chains, argument chains, or simply arguments. An argument chain is composed of a claim and a core reason and secondary reasons; and "each reason is connected to the other reasons, or to the claim, by a 'because'", a causal connector (SYLVAN & THORNTON, 2015, p. 9).

The main arguments of the Brazilian foreign policy toward Africa identified were five, namely: the "Brazil cannot ignore Africa" argument; the "Realism and Creativity" argument; the "South Atlantic is a privileged area of cooperation" argument; the "Africa is a strategic priority" argument; and the "South-South solidarity" argument.

The "Brazil cannot ignore Africa" argument

The "Brazil cannot ignore Africa" argument is the most persistent of all, having been invoked by the three administrations under investigation. According to this argument, Brazilian foreign policy cannot lose sight of Africa because of the historical and cultural ties that connect Brazil to Africa and the strong influence Africans had in the formation of Brazilian national identity. Therefore, the argument lays its foundation on the sentimental representation of Africa, as discussed in the last section[25]. Accordingly, no matter what the economic and political situation is in Africa, Brazil should not ignore it. Rather, Brazil is in bound to maintain a special connection with the country. The argument was sometimes also framed as "Brazil has a debt to Africa (Africans and Brazilians of African descent)". Either way, the essence remains unaltered: a negative obligation of Brazil in relation to Africa.

Particularly during the Cardoso administration, the self-representation of Brazil as a global player was also cited as a secondary reason for Brazil not to ignore Africa, even when the latter does not offer opportunities. Brazil, as an actor with universal ambitions and projection power, was

25 The conceptual link between the "Brazil cannot ignore Africa" argument and the deeply rooted sentimental representation of Africa probably explains the persistence of the former.

expected to project its solidarity beyond its geographical vicinity, thereby being unable to ignore disturbing developments in Africa.

The "Realism and Creativity" argument

This argument was widely used by the Brazilian foreign policy toward Africa during the Cardoso administration and resurfaced in a lighter version during the Rousseff administration. According to the "Realism and Creativity" argument, Brazil-Africa relations must be based on realism – understood as caution – and creativity – understood as partnership with as many governmental and mainly private actors as possible –, because the Brazilian government has limited financial resources and the success of the relations depends on the consolidation of the economic and political situation in both Brazil and Africa.

The call for a "realist" and "creative" foreign policy toward Africa was shaped by a context of post-crisis economic recovery in Brazil and a heavily negative representation of Africa, including by the international media[26]. In these circumstances, the Cardoso administration wanted to "update our relations with African countries, based on a realist policy and committed to concrete results", affirmed Minister Lampreia (2000). By the same token, "Africa should be for us an area of creative priority" (LAMPREIA, 1996). Realism, in the form of caution or an "inquisitive regard", represented the necessary antidote to any excess of solidarity; and creativity, in the form of public-private partnerships, the panacea for the government's budgetary constraints.

The "South Atlantic is a privileged area of cooperation" argument

This argument sustains that Brazil-Africa relations should be strengthened through the South Atlantic Ocean, which is a privileged area of cooperation, since Brazil is a South Atlantic country and Africa is a close neighbor. The related idea that the South Atlantic Ocean is a river separating neighboring continents – an idea probably borrowed from the title of a book by Alberto da Costa e Silva (2011) – was very commonly invoked. The argument dovetails with one facet of Brazil's international

26 In 2000, *The Economist*, a British weekly magazine, published its (in)famous cover "The Hopeless Continent", referring to Africa.

identity – Brazil as a South Atlantic country – and with the sentimental representation of Africa as a neighbor.

The argument was articulated by Brazilian foreign policy during the Cardoso and the Rousseff administrations, being almost absent from the ideological repertoire mobilized by the Lula da Silva administration. It does not mean that South Atlantic cooperation initiatives, mainly the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZPCSA)[27], were irrelevant in terms of policy for the government led by President Lula da Silva. Nonetheless, these initiatives certainly were not a higher foreign policy priority.

The "Africa is a strategic priority" argument

During the Lula da Silva administration, relations with Africa became one of the stated priorities of Brazilian foreign policy, in a stark break with the discourse of the previous presidential administration, which privileged – not prioritized – "updated" relations with few Southern African countries. Prioritizing Africa as a whole was an electoral campaign promise made by President Lula da Silva that was quickly added to the ideological repertoire of Brazilian foreign policy.

The "Africa is a strategic priority" argument was maintained during the Rousseff administration, which framed Brazilian foreign policy toward Africa either as a priority or as "State's policy" ("política de estado", in Portuguese), as opposed to an allegedly temporary "government's policy". The argument finds its basis on the pragmatic representation of Africa, which is considered a priority because of its importance and further potential as a market and as a partner in international negotiations, mainly those taking place in the United Nations and the World Trade Organization. It is also linked to the self-representation of Brazil as a country that can invest abroad and provide technical cooperation to its African peers.

27 The Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (ZPCSA) is a political coordination mechanism composed by 24 South Atlantic countries and initially instituted in 1986 by a UN General Assembly resolution. For more information, see: <www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/6369-zone-of-peace-and-cooperation-of-the-south-atlantic>.

The "South-South solidarity" argument

Last, but not least, the "South-South solidarity" argument was also an innovation of the Lula da Silva administration, but, contrary to the argument previously discussed, it was not kept during the Rousseff administration. Minister Celso Lafer (2001-2002) recognized that the emphasis on South-South relations was a new element introduced into Brazilian foreign policy's ideological repertoire by President Lula da Silva (LAFER, 2004, p. 145).

According to this argument, Brazil-Africa relations must be characterized by solidarity among equals, because both face similar challenges and have analogous objectives. Within the framework of South--South solidarity, President Lula da Silva invoked a new kind of solidarity, one that should be based on horizontality – understood as non-hierarchical relations – and mutual gains. This proposal should not be deemed idealist, as it envisaged a strengthened international position for Brazil. Neither should it be described as insincere, since the Lula da Silva administration strongly invested in creating new political institutions, trade flows, and cultural connections within the Global South. Notwithstanding, Brazilian solidarity had limits; for example, the Brazilian government has never strongly pushed for special quotas and tariffs for imports from least developed countries.

Understanding Brazil-Africa relations through the South-South prism differs from appealing to the circumstantial affinities among developing countries, because it involves not only possible alliances in international negotiations or aiming at the reform of international organizations, but also a political project of breaking the historic economic, political and cultural dependence of Southern countries from the Global North. The "South-South solidarity" argument is tributary of the anti-colonial, anti--imperial and post-colonial movements. It derived from a new international identity of Brazil, as a potential leader of the Global South.

Argumentative frameworks across presidential administrations

The main goal of the Brazilian foreign policy toward Africa during the Cardoso administration was to "update" Brazil-Africa relations. The objective was not to catapult these relations to a priority

status within Brazilian foreign policy, but to explore the existing ties, as well as the opportunities arising from new contexts in both Brazil and Africa. Accordingly, foreign policy decision-makers during the Cardoso administration argued that Brazil-Africa relations needed to be updated because: first, Brazil, a global actor with African roots, continued to have a "gratitude debt" to Africans, thereby it could not ignore Africa, but instead ought to nurture a special relationship with it; second, Africa was improving and offered economic opportunities; third, relations had to be realistic and creative, due to Brazilian limited financial resources and the uncertainties about African and Brazilian economic recoveries; and, fourth, the South Atlantic, as a privileged area of cooperation, needed to be further explored.

The ideological repertoire mobilized by the Cardoso administration shaped a program (strategies of action) for Brazilian foreign policy toward Africa that consisted in: strengthening political and economic relations with Portuguese-speaking countries, with which Brazil had more cultural affinities; exploring economic opportunities in Southern Africa, mainly post-apartheid South Africa; conditioning relations with other African countries to a realist(ic) check of gains and risks, as well as to the creativity of financing solutions; and increasing cooperation initiatives within the framework of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic. In this context, the "priority was South Africa and the Portuguese-speaking countries, which were those visited by the president"[28] (LAMPREIA, 2010, p. 163). The North of Africa – Egypt, Morocco and Tunisia were viewed as "stable partners" (LAMPREIA, 1995) – was object of increased attention during the ministerial term of Minister Celso Lafer, who announced the reopening of the Brazilian embassy in Tunis in 2001. Other countries were rarely or not mentioned at all.

The primary goal of Brazilian foreign policy toward Africa during the Lula da Silva administration was to pursue a "renewed agenda" with Africa, without sub-regional preferences. More than just "update", the Lula da Silva administration aimed at intensifying relations with Africa, by transforming these relations into a foreign policy priority. Nonetheless, it would be an extrapolation to suggest that this change in emphasis represented a "goal

28 President Cardoso only visited three African countries (Angola, Mozambique and South Africa) during his two presidential terms.

change", to use Hermann's term, in the Brazilian foreign policy toward Africa. There was a crescendo, rather than a discontinuity or a drastic adjustment in terms of the main foreign policy goal pursued.

An unprecedented level of presidential involvement in the discursive articulation and implementation of the policy toward Africa characterized the Lula da Silva administration. While President Cardoso did not author any of the public document analyzed, President Lula da Silva was responsible for five out of the eight documents examined concerning his administration. The record number of presidential trips to Africa (67 visits to African countries in eight years) corroborates this trend of presidential activism.

If the Lula da Silva administration did not forge a brand-new goal for the Brazilian foreign policy toward Africa, it proposed a "new agenda" for the relations with Africa. This new agenda or policy program was justified according to the following arguments: first, Brazil-Africa relations must be based on South-South solidarity, since they, both pertaining to the Global South, have similar challenges and objectives; second, Brazil can provide technical cooperation and investments to Africa countries; third, Africa is a strategic priority, due to its actual and potential importance as a market and a partner in international negotiations; and, fourth, Brazil has an obligation, a debt to Africans and Brazilians of African descent, thereby cannot ignore it anyway.

In accordance with this argumentative framework, the program of the Brazilian foreign policy toward Africa during the Lula da Silva administration involved the following strategies of action: creation of new direct South-South linkages, beyond the influence of Northern countries (political coordination platforms, such as the South America--Africa Forum and the India-Brazil-South Africa Forum; South-South cooperation permanent structure, such as Embrapa's[29] office in Ghana, among other initiatives); important investments in the increase of the fluxes of technical cooperation, trade and investments between Brazil and Africa, without prioritizing one or two specific sub-regions; maintenance of the important partnership with Africa in international negotiations, mainly those regarding the reform of the United Nations Security Council and the Doha Round of the World Trade Organization; and a cultural (re)turn

29 Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa).

to Africa and Brazil's African roots, through national and international initiatives in the political, cultural and symbolic realms.

The ideological repertoire of the Brazilian foreign policy toward Africa during the Rousseff administration borrowed arguments from the two previous administrations. On the one hand, in line with Cardoso administration, the "South Atlantic is a privileged area of cooperation" argument regained centrality, while the "Realism and Creativity" argument was partially invoked, with a stress on the need for creativity and greater involvement of society as a whole in Brazil-Africa relations. The latter resulted from a change in the self-representation of Brazil, whose material capacities were then deemed limited. Minister Patriota (2011) affirmed: "The government of President Dilma Rousseff (…) has today solid instruments, established during the last decade, for innovative and creative diplomatic action." "[C]reative diplomatic action" must be read as diplomatic initiatives with less financial support from the federal government and involving public-public or preferably public-private partnerships. On the other hand, in contrast to the Lula da Silva administration, the "South-South solidarity" argument was abandoned, limiting the use of the term "South-South", stripped of its deeper political meaning, to a geographical marker in the domain of technical cooperation. However, the "Africa is a strategic priority" argument was kept, representing a safeguard against the return of "realism" and caution to the ideological repertoire of Brazilian foreign policy toward Africa. Finally, the "Brazil cannot ignore Africa" argument, articulated by both her predecessor, remained fundamental.

The main goal of Rousseff's foreign policy for Africa was to further deepen and intensify relations, an objective that can be seen reflected in the unprecedented diversity of African countries cited in the documents analyzed. The program inspired by the ideological repertoire mobilized by the Rousseff administration consisted in: exploring the South Atlantic as a privileged area of cooperation between Brazil and Africa; reconnecting Brazilians of African descent to their African roots; investing in the increase of trade, investments flows and technical cooperation projects; and searching for creative solutions that would, among other things, involve the business community and organized civil society in order to diversify ties with African countries.

In practice, most diplomatic initiatives initiated during the Lula da Silva administration – technical cooperation projects, external debt cancellation, humanitarian assistance and the South America-Africa Summit – were given continuity, despite increasing budgetary constraints. However, some new initiatives in the framework of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic and technical cooperation lacked the critical nuance of the South-South solidarity rhetoric. In this sense, the Brazilian foreign policy toward Africa pursued by the Rousseff administration represented an adjustment in relation to that of her predecessor. Foreign policy strategies of action were kept to a large extent, but the new ideological repertoire adopted by the Dilma Rousseff administration imposed adjustments to the level of emphasis and the scope of priority targets of the Brazilian foreign policy toward Africa.

Conclusion

In light of the analysis of both primary and secondary sources, this article argues that Brazilian foreign policy toward Africa followed a general trend of ideological continuity. The ideological repertoires mobilized by Brazilian foreign policy makers – which include Brazil's self--representation, the representation of Africa as the other and argument chains concerning Brazil-Africa relations – showed a considerable degree of continuity across the three presidential administrations from 1995 to 2016.

The ideological continuity of the Brazilian foreign policy toward Africa mainly relies on the relatively stable representations of Brazil and of Africa, as well as on the persistence of the "Brazil cannot ignore Africa" argument. Brazilian foreign policy makers' representations of Brazil – anchored on race, geography and material capabilities – and Africa – framed through the lenses of solidarity, sentimentalism and pragmatism – changed only marginally across presidential administrations. The nuances introduced by the Lula da Silva administration to the representations of Brazil and Africa derived essentially from the idea of solidarity as an attribute of South--South relations, rather than a feature of Brazilian society. Additionally, all presidential administrations articulated the argument chain according to which Brazil could not ignore Africa, since it shared a common history with the neighboring continent.

From 1995 to 2016, change was mainly observed in the argumentative framework mobilized by the Lula da Silva administration, as the Rousseff administration enacted argument chains closer to those employed by the Cardoso administration. The Lula da Silva administration represented an inflection point for the Brazilian foreign policy toward Africa not only in practical, but also in ideological terms, mainly due to the innovation of the "South-South solidarity" argument. While the Cardoso administration advocated for an "update" of relations with Africa based on "realism and creativity" (or caution and public-private partnerships) and on the idea of the South Atlantic as a favored area of diplomatic activism, the Lula da Silva administration promoted a "new agenda" for African within the paradigm of "South-South solidarity" and upgraded the continent as a whole to a priority status, with no sub-regional pre-defined preference. The Rousseff administration kept his predecessor's "Africa is a strategic priority" argument, but abandoned the "South-South solidarity" conception of international relations and adjusted the foreign policy toward Africa based on a need for creativity and public-private partnerships and on the South Atlantic as a privileged area of cooperation.

From 1995 to 2016, the most significant changes – the introduction of the "South-South solidarity" and the "Africa is a strategic priority" arguments, with their ramifications concerning the self-representation of Brazil and the representation of Africa – were president-driven. This is true not only because the president is the leading foreign policy maker in Brazil, but also because these said new arguments were fully developed in presidential speeches, and only partially mobilized in ministerial speeches and diplomatic correspondence. These documents attest to the relative ideological inertia of the Ministry of Foreign Affairs. It is understandable that Itamaraty, which only over time incorporated new ideas in its routine and bureaucratic structure, was an advocate for continuity. The representatives of the Ministry showed particular attachment to the ideas that gained organizational existence, such as the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic, inspired by the "South Atlantic as a privileged area of cooperation" argument, and the South America-Africa Summit, inspired by the "South-South solidarity" argument.

In sum, the analysis of speeches and articles regarding Brazilian foreign policy toward Africa from 1995 to 2016 showed a general trend of ideological inertia across three presidential administrations. President--driven ideological change in the argumentative framework appeared as a transitory feature of the Brazilian foreign policy toward Africa, while continuity, anchored on widely accepted representations of Brazil and Africa among Brazilian policy makers, established itself as the rule. The new argument chains mobilized by the Lula da Silva administration (most of the time by Lula da Silva himself) represented a temporary and localized disruption of an otherwise stable ideological repertoire, with consequences for the strategies of action put in place by Brazilian foreign policy makers *vis-à-vis* Africa. In light of their relative stability, the ideas identified in this article might serve as a reliable compass to predict Brazilian foreign policy toward Africa in the near future.

Bibliography

Books and Journal Articles

ALMEIDA, Maria H. T. de; ONUKI, Janina; and CARNEIRO, Leandro P. *Brasil, as Américas e o Mundo:* Opinião Pública e Política Externa 2010--2011. São Paulo: IRI-USP, 2012.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003--2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010, v. 53(spe).

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

ASANTE, Molefi Kete. African Renaissance Conferences of the 21st Century: Dakar and Salvador in Perspective. *Journal of Black Studies*, v. 37, n. 2, 2006.

CERVO, Amado Luiz, and LESSA, Antônio Carlos. The fall: the international insertion of Brazil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, 2014.

DA COSTA E SILVA, Alberto. O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX. *Estudos Avançados*, v. 8, n. 21, 1994.

DA COSTA E SILVA, Alberto. *Um Rio Chamado Atlântico:* a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

DA COSTA E SILVA, Alberto. *Imagens da África*. São Paulo: Penguin, 2012.

DÁVILA, Jerry. *Hotel Trópico: Brazil and the challenge of African decolonization, 1950-1980*. Durham: Duke University Press, 2010.

FERREIRA, Walace. Política externa brasileira para a África nos governos FHC, Lula e Dilma. *Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais,* 2016. Available at: <www.mundorama.net/?p=18982>. Accessed on: 10 June 2017.

GALA, Irene Vida. *A Política Externa do Governo Lula para a África:* a política externa como instrumento de ação afirmativa … ainda que não só. Thesis submitted in the context of the 51th Course of High Level Studies of the Rio Branco Institute. Brasília: Instituto Rio Branco/Itamaraty, 2007.

GOLDSTEIN, Judith; and KEOHANE, Robert O. (eds.). *Ideas and foreign policy:* beliefs, institutions and political change. New York: Cornell University Press, 1993.

HARRISON, Graham. *The African presence: representations of Africa in the construction of Britishness*. Manchester: Manchester University Press, 2013.

IPEA and WORLD BANK, the. *Bridging the Atlantic – Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth*. Brasília, 2011. Available at: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12638>. Accessed on: 10 June 2017.

ITAMARATY. *Resenhas de Política Exterior do Brasil,* 1995-2014. Available at: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>. Accessed on: 17 Apr. 2017.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Zumbi, África e Brasil*. Article published at "O Globo" newspaper, 1995. Available at: <docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ACER_LFL_PI&PagFis=1844&Pesq=>. Accessed on: 11 Apr. 2017.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

LESSA, Mônica; SARAIVA, Miriam; and MAPA, Dhiogo. Entre o Palácio do Itamaraty e o Palácio Capanema: Perspectivas e Desafios de uma Diplomacia Cultural no Governo Lula. In: PINHEIRO, L; and MILANI, C (orgs.). *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

LINHARES, Maria Y. Leite. Brazilian Foreign Policy and Africa. *The World Today*, v. 18, n. 12, 1962.

MILLIKEN, Jennifer. The Study of Discourse in International Relations: a Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*, v. 5, n. 2, 1999.

PATRIOTA, Antonio de A. O Brasil no Início do Século XXI: Uma Potência Emergente voltada para a Paz. *Política Externa*, v. 19, n. 1, 2010.

PENNA FILHO, Pio. *O Brasil e a África do Sul:* o arco atlântico da política externa brasileira. Porto Alegre: FUNAG, 2008.

PINTO, Paulo C. de A. Prefácio. In: COSTA, Darc (org.). África e a Estratégia Nacional. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2013.

RODRIGUES, José Honorio. The influence of Africa on Brazil and of Brazil on Africa. *The Journal of African History*, v. 3, n. 1, 1962.

SAID, Edward W. *Orientalism*. 2003 edition translated into Portuguese. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Construção e Desconstrução do Discurso Culturalista na Política Africana do Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 118, 1993.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2010, v. 53(special).

SEABRA, Pedro. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, 2014.

SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura T.; and LEITE, Iara C. Chapter 2 – Brazil as a Development Partner Under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities. In: GU, Jing; SHANKLAND, Alex; & CHENOY, Anuradha (eds). *The BRICS in International Development*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, v. 51, n. 2, 1986.

SYLVAN, David, and THORNTON, Ashley. *Has Foreign Policy Become More Consensual? Measuring Ideology Over Time*. Article prepared for delivery at the Fifth Annual Conference of the European Political Science Association, 2015.

VILELA, Elaine, and NEIVA, Pedro. Temas e regiões nas políticas externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, 2011.

Websites

ABC (Agência Brasileira de Cooperação). Available at: <www.abc.gov.br>. Accessed on: 1 June 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censo 2010*. Available at: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>. Accessed on: 1 June 2017.

INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Viagens do presidente (1995-2002). Available at: <acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/jsp/doctosApoio/8/viagens_1995_2002_alfa.pdf>. Accessed on: 1 June 2017.

ITAMARATY (Ministry of Foreign Affairs of Brazil). Available at: <www.itamaraty.gov.br>. Accessed on: 1 June 2017.

THE TRANS-ATLANTIC SLAVE TRADE DATABASE – VOYAGES. Available at: <www.slavevoyages.org>. Accessed on: 9 May 2017.

News

AGENCE FRANCE-PRESSE. (2013). *Brasil confirma prioridade da África em sua agenda externa ao perdoar dívida*. Available at: <www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/05/27/internas_economia,395438/brasil-confirma-prioridade-da-africa-em-sua-agenda-externa-ao-perdoar-dividas.shtml>. Accessed on: 5 June 2017.

BBC BRASIL. (2003). *Namíbia é limpa e não parece África, diz Lula*. Available at: <www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/11/031107_lulanamibiadi1.shtml>, last accessed on: 15 May 2017.

ESTADÃO (O Estado de S. Paulo). (2013). *Governo Dilma implementa 'agenda África' para ampliar relações*. Available at: <brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701>. Accessed on: 5 June 2017.

FOLHA DE S. PAULO. (1994). *FHC se diz mulato com 'um pé na cozinha'*. Available at: <www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/5/31/brasil/18.html>. Accessed on: 15 May 2017.

FOLHA DE S. PAULO. (2000). *"Branco no Brasil é um conceito relativo", diz presidente ao homenagear colega sul-africano, em Florianópolis*. Available at: <www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1412200022.htm>. Accessed on: 15 May 2017.

List of speeches and articles analyzed (in chronological order)

i. Cardoso administration (1995-2002)

1. Speech by Minister L. F. Lampreia – Seminar "The importance of the commercial and cultural relationship between Brazil and African countries" (25 May 1995, Africa Day);

2. Speech by Minister L. F. Lampreia – Celebration of Africa Day (25 May 1995);

3. Speech by Minister L. F. Lampreia – Seminar on Zumbi (black Brazilian historical hero) and Afro-Brazilian Relations (14 November 1995);

4. Speech by Minister L. F. Lampreia – Lunch offered by the African Ambassadors accredited to the Government of Brazil (2 May 1996);

5. Newspaper article by Minister L. F. Lampreia – "An affirmative diplomacy in Africa" (May 1996);

6. Speech by Minister L. F. Lampreia – Launch ceremony of the commemorative postage stamp of Africa Day (25 may 2000)[30];

7. Speech by Minister C. Lafer – Celebration of Africa Day (28 May 2001);

8. Speech by Vice-Minister Osmar Chohfi – Seminar on Brazil-Africa Relations (2 December 2002);

ii. Lula da Silva administration (2003-2010)

9. Newspaper article by Minister C. Amorim – "Brazil and the 'African renaissance'" (25 May 2003, Africa Day);

10. Speech by President L. I. Lula da Silva – II Conference of Intellectuals from Africa and the Diaspora (12 July 2006);

11. Newspaper article by Minister C. Amorim – "The Black Consciousness Day" (20 November 2006)[31];

12. Speech by President L. I. Lula da Silva – I South America-Africa Summit (30 November 2006);

30 Available at: <docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ACER_LFL_PI&PagFis=3224&Pesq=>.

31 Available at: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/7885-artigo-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-intitulado-o-dia-da-consciencia-negra-publicado-no-jornal-a-tarde-salvador-ba-20-11-2006>.

13. Speech by Minister C. Amorim – Celebration of Africa Day (25 May 2007);

14. Speech by President L. I. Lula da Silva – Celebration of Africa Day (25 May 2007);

15. Speech by President L. I. Lula da Silva – 13rd Assembly of the African Union (1 July 2009);

16. Speech by President L. I. Lula da Silva – II South America-Africa Summit (26 September 2009);

iii. Rousseff administration (2011-2016)

17. Speech by Minister A. A. Patriota – Celebration of Africa Day (25 May 2011);

18. Speech by Minister A. A. Patriota – VII Ministerial Meeting of the Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic (15 January 2013);

19. Speech by Minister A. A. Patriota – III South America-Africa Summit (21 February 2013);

20. Speech by President D. Rousseff – III South America-Africa Summit (22 February 2013);

21. Speech by President D. Rousseff – 50th anniversary of the African Union (25 May 2013)[32];

22. Speech by Minister M. Vieira – Lunch offered to the Group of African Ambassadors in Brasilia (20 March 2015)[33];

32 Available at: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>.

33 Available at: <www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/8392-discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-durante-almoco-com-embaixadores-do-grupo-africano-residentes-em-brasilia-brasilia-20-de-marco-de-2015?lang=pt-BR>.

23. Speech by Vice-Minister S. Danese – Seminar "Rethinking the Africa-South America Summit" (26 March 2015)[34];

24. Speech by Vice-Minister S. Danese – Celebration of Africa Day (22 May 2015)[35].

34 Available at: <www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-discursos/8444-discurso-de-abertura-do-secretario-geral-das-relacoes-exteriores-embaixador-sergio-franca-danese-por-ocasiao-do-seminario-repensando-a-asa-cooperacao-para-a-paz-e-o-desenvolvimento-sustentavel-uma-nova-asa-para-um-novo-cenario-internacional-brasilia-26-de?lang=pt-BR>.

35 Available at: <blog.itamaraty.gov.br/42-brasil-africa/144-dia-da-africa-o-brasil-celebra-os-52-anos-da-uniao-africana>.

The situation in the Middle East in 2017: a complex equation with numerous variables

Amine Ait-Chaalal*

Abstract

For decades, the Middle East is at the center stage of international relations and a matter of great concern for policy-makers, diplomats, scholars, journalists and numerous other people interested in regional and world stability. Nowadays, more than ever, the Middle East is in turmoil. The destabilizing issues are numerous: the horrendous situation in Syria and its awful consequences, in particular the refugees' crisis; the instability of Iraq; the deteriorating (not to say vanishing) peace process between the Israelis and the Palestinians; the delicate stability of Lebanon, that is highly affected by the Syrian war; the very shaky political landscape in Afghanistan; the complex follow-up of the 2015 Iran nuclear agreement; the war in Yemen. All those elements, and many others, are drastically affecting the Middle East, and also international peace and stability. They have consequences and after-shocks that are sometimes felt thousands of kilometers away from the Middle East. In this regard, amid this turmoil, it could be useful to try to decipher and to clarify some elements in order to understand the equation of the contemporary Middle East and the actions of the main international protagonists in the region[1]. Five issues have been selected for this article: the peace process between the Israelis and the Palestinians, the situations

* Professor of International relations at the Université catholique de Louvain (Belgium). Visiting Scholar (February-April 2017) at the Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/IPRI – Fundação Alexandre de Gusmão /FUNAG (Brasília).

1 This text is based on a presentation made at Itamaraty on the 11th April 2017 at the invitation of IPRI-FUNAG. In this regard, I would like to express all my thanks to Professor Paulo Roberto de Almeida, Director of IPRI, and to Ambassador Sergio Eduardo Moreira Lima, Chairman of FUNAG.

in Syria, Iraq, and Afghanistan, and the follow-up of the 2015 Iran nuclear deal.

Keywords: Middle East, Palestine/Israel, Syria – Iraq, Afghanistan, Iran.

The Israel-Palestine Issue

The Israel-Palestine issue is present on the international landscape for more than 70 years[2]. It is a very complex issue. Nevertheless, without a

2 The subjects covered in this article are obviously very broad. That is why we would like to refer the reader to – some of – the numerous publications that could be very useful in order to understand the many complexities and subtleties of the Middle East: BALL, G. & D. *The Passionate Attachment*. New York: Norton, 1992; BARBER, B. *L'empire de la peur*. Terrorisme, guerre, démocratie. Paris: Fayard, 2003; BYRD, B. *Losing America. Confronting a Reckless and Arrogant Presidency*. New York: Norton, 2004; COCKBURN, A & L. *Dangerous Liaison*. New York: Harper Collins, 1991; COMMISSION SÉNATORIALE SUR LE RENSEIGNEMENT. *La CIA et la torture*. Paris: Les arènes, 2015; CORM, G. *Le Proche-Orient éclaté 1956-2007*. Paris: Folio-Gallimard, 2007; ENDERLIN, C. *Paix ou guerres*. Les secrets des négociations israélo-arabes 1917-1977. Paris: Stock, 1997; ENDERLIN, C. *Le rêve brisé*. Histoire de l'échec du processus de paix au Proche-Orient 1995-2002. Paris: Fayard, 2002; ENDERLIN, C. *Les années perdues*. Intifada et guerres au Proche-Orient 2001-2006. Paris: Fayard, 2006; FAWCETT, L. (ed.) *International Relations of the Middle East*. Oxford: Oxford UP, 2005; FERGUSON, C. *No End in Sight*. Iraq's descent to chaos. New York: Public Affairs, 2008; FINKELSTEIN, N. *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict*. London & New York: Verso, 2003; GALBRAITH, P. *The End of Iraq*. How American Incompetence Created a War without End. Londres: Pocket, 2006; GARDNER, L. *The Long Road to Baghdad*. A History of U.S. Foreign Policy from the 1970s to the Present. New York: New Press, 2008; GORDON, M. & TRAINOR, B. *Cobra II*. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq. London: Atlantic, 2006; GORDON, M. & TRAINOR, B. *Endgame*. The Inside Story of the Struggle for Iraq, from George W. Bush to Barack Obama. London: Atlantic, 2012; GRESH, A. & VIDAL, D. *Les 100 clés du Proche-Orient*. Paris: Hachette-Pluriel, 2003; HALLIDAY, F. *The Middle East in International Relations*. Power, Politics and Ideology. Cambridge: Cambridge UP, 2005; HIRST, D. *The Gun and the Olive Branch*. London: Faber and Faber, 2003; KHALIDI, R. *L'Empire aveuglé*. Les Etats-Unis et le Moyen-Orient. Arles: Actes Sud, 2004; KIRACOFE, C. Dark *Crusade*. Christian Zionism and U.S. Foreign Policy. I.B. New York: Tauris, 2009; LAURENS, H. Le Grand Jeu. *Orient arabe et rivalités internationales*. Paris: COLIN, A. 1991; LAURENS, H. *Le retour des exilés*. La lutte pour la Palestine de 1869 à 1997. Paris: Robert Laffont (Bouquins), 1998; MANSOUR, C. *Beyond Alliance*: Israel in U.S. Foreign Policy. New York: Columbia University Press, 1994; MAYER, A. *De leurs socs, ils ont forgé des glaives*. Histoire critique d'Israël. Paris: Fayard, 2009; MORRIS, B. *Righteous Victims*. A History of the Zionist--Arab Conflict 1881-2001. New York: Vintage, 2001; MILLER, D. (éd.) *Tell Me Lies*. Propaganda and Media Distorsion in the Attack on Iraq. London: Pluto, 2004; PHILLIPS, K. *American Theocracy*. New York: Penguin, 2007; QUANDT, W. B. *Peace Process*. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967. Washington, DC/Berkeley: The Brookings Institution/ University of California Press, 2005; RICKS, T. *Fiasco*. The American Military Adventure in Iraq. London: Penguin, 2007; SMITH, C. S. *Bad Men*. Guantanamo Bay and the Secret Prisons. London: Weidenfeld & Nicolson, 2007; SAID, E. *The Politics of Dispossession*. New York: Vintage, 1994; SAID, E. *Peace and its Discontents*. New York: Vintage, 1996; SAID, E. *The*

serious, comprehensive and solid peace settlement, there will be no regional and international stability. The Middle East as a whole will continue to be destabilized by this matter and, consequently, the Middle East will continue to destabilize the rest of the world. There are no easy answers to all the matters that are at stake between the Israelis and the Palestinians. However it is not a sufficient reason to avoid dealing with them. Five main issues constitute the core problems for a peace settlement:

1. The status of East Jerusalem;
2. The question of the Palestinian refugees;
3. The question of the Israeli settlements in East Jerusalem and the Palestinian West Bank;
4. The question of the Israeli wall built inside the territory of the Palestinian West Bank;
5. The question of water resources management in the Palestinian West Bank.

All those issues are complex, with intricate details and subtleties. That being said, since the publication of the "Clinton Parameters" in late 2000 and the Taba negotiations between Israeli and Palestinian officials in January 2001, the main elements in order to solve those complex problems are well-known by the parties on the ground and at the international level. They are all based on the international legality clearly formulated in numerous United Nations Security Council Resolutions. The most relevant are: 242 (1968), 338 (1973), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), 476 (1980), 478 (1980), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), and the most recent one (2334), that was adopted on December 23rd 2016. It is also useful

End of the Peace Process. New York: Vintage, 2001; SEGEV, T. 1967. *Israel, the War and the Year that Transformed the Middle East*. London: Abacus, 2008; SHLAIM, A. *Le Mur de fer*. Israël et le monde arabe. Paris: Buchet-Chastel, 2007; STIGLITZ, J. & BILMES, L. *The Three Trillion War*. The True Cost of the Iraqi Conflict. London: Allen Lane, 2008; SUSKIND, R. *The One Percent Doctrine*. New York: Simon & Schuster, 2007; TERRY, J. *U.S. Foreign Policy in the Middle East*. London: Pluto, 2005; TESSLER, M. *A History of the Isaeli-Palestinian Conflict*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1994; TYLER, P. *A World of Trouble*. The White House and the Middle East – from the Cold War to the War on Terror. New York: Farrar, Strauss & Giroux, 2009; WOODWARD, B. *Mensonges d'Etat*. Paris: Denoël, 2007; ZABOROWSKI, M. Bush's Legacy and America Next Foreign Policy. *Chaillot Paper*, n. 111, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2008.

to underline the very important Advisory Opinion of the International Court of Justice (ICJ) of July 9th 2004 (CIJ, 2004). All the elements for a peaceful outcome, respectful of the legitimate aspirations of the two populations are contained in those documents and well-known by the local, regional and international protagonists. Furthermore, in 2002, the Quartet, composed by the UN, the European Union, the United States and Russia, was formed in order to reinvigorate the peace process.

Numerous efforts have been made also by other international players. In this regard, the Arab Peace Initiative of Beirut in 2002, renewed in Riyadh in 2007, constitute an important contribution in order to find a favorable outcome. What is obviously lacking, for years (not to say decades), is a strong and real political will in order to reach a serious, viable and solid peace treaty with the goal of two States, Israel and Palestine, living side by side in peace, security and mutual respect. The Clinton (January 1993-January 2001) and the Obama (January 2009-January 2017) administrations have tried to create the conditions for a peace treaty between both parties. Unfortunately those efforts were not successful. The G. W. Bush administration (January 2001-January 2009) has not done anything very substantial to reach a real agreement between the Israelis and the Palestinians. Furthermore, during all the Obama administration's term, the Netanyahu government has implemented continuous obstructive policies that were clearly against any real peace settlement with the Palestinians. On the contrary, despite the continuous efforts of the Obama administration (and especially State Secretaries Hillary Clinton during the 1st mandate and John Kerry during the 2nd mandate of President Obama), the Netanyahu government took numerous measures (including increasing the settlements in East Jerusalem and the West Bank) that were highly detrimental to the peace process. This behavior partly explains the abstention of the United States authorities concerning UN Security Council Resolution 2334 of December 23rd 2016 (UNSC, 2016); and also the very clear and strong speech on the peace process delivered by the Secretary of State John Kerry, on December 28th 2016 (KERRY, 2016).

The arrival at the White House of President Donald Trump in January 2017 was warmly welcomed by the Netanyahu government. In this regard the designation of Mr. David Friedman as the new US Ambassador in Israel, with his record of vocal support for Israeli settlements in East

Jerusalem and the Palestinian West Bank, was seen as a significant sign of support for Mr. Netanyahu policies in his relationships with the Palestinians, and specifically with Palestinian President Mahmud Abbas.

In this regard, the decision taken on December 6th 2017 by President Trump to move the US Embassy from Tel Aviv to Jerusalem is a clear sign that, whatever the intentions may be, the current US administration is not seriously willing to play the role of peacemaker (or even "honest broker") between the Israelis and the Palestinians. Besides all the destabilizing consequences of such a decision, this act constitutes a drastic breach of the international legality embodied by numerous UN Security Council Resolutions since 1967, and also a complete reversal of the US policies implemented by all United States administration, Republicans and Democrats alike, since President Harry Truman. The disapproval of the international players concerning this decision is clear: on December 18th 2017 a project of UN Security Council Resolution disapproving the Trump administration's decision was voted by 14 members of the Security Council and was not adopted only due to the – obvious – veto of the US envoy. Furthermore, on December 21st 2017, a resolution against the Trump administration's decision was adopted by the UN General Assembly by 128 votes in favor, 9 against and 35 abstentions (the remaining states did not take part to the vote) (UNNEWS, 2017). It should be underlined that, to the great surprise and astonishment of many UN observers, the vote at the General Assembly was preceded by some very vocal, unprecedented and unusual threats by the US envoy towards the members of the UN General Assembly.

In a region already highly destabilized, useless and inappropriate decisions should certainly be avoided in the interest of the Israelis and the Palestinians, and also of all the populations in the region. Furthermore, it is also highly necessary in order to induce peace and stability in the Middle East. No real and solid peace between the Israelis and the Palestinians means that there will be no stability in the region, and, consequently, the perpetuation of a disastrous matter of discontent, anger and destabilization for the region and beyond.

In this regard, the decision taken in December 2010 by the Brazilian authorities to recognize Palestine as a State in its 1967 borders and to elevate the Palestinian diplomatic representation in Brasilia to the level

of an Embassy was a very courageous, useful and fruitful decision. A courageous decision because it was a wise way to impulse "a bit of fresh air" [to quote an expression used in September by Foreign Affairs Minister Celso Amorim (BRASIL, 2008, p. 189)] in the process and also to prove that the Middle Eastern matters are not the private property of a limited number of players, specifically taking into account the failures of the Quartet since 2002. A useful decision because it has opened the way for the others and it has led afterwards to similar decisions by a significant number of Latin American States. And also a fruitful decision because it has given again a real weight to the fact that the "two state solution" is clearly the general consensus on the international scene. In this respect, the votes in 2011 and 2012 at UNESCO and at the UN General Assembly are also very important acts, underlying the fact that Palestine is now recognized, worldwide, as a State, and that, whatever the obstacles, whatever the bad will of some protagonists, whatever the drawbacks, the perspective should be, would be and must be the creation of a Palestinian State, as it was conceived in 1947 by General Assembly Resolution 181.

The situation in Syria

What is happening in Syria since March 2011 is appalling, outrageous, horrifying and disastrous from every standpoint: human, ethical, political, humanitarian, cultural… The numbers seem nearly unbelievable (and those are just approximate assessments): more than 400.000 people killed, many more injured, tortured, physically and psychologically impaired for life, millions of refugees and displaced persons. The level of violence and brutality in Syria is horrendous by every standard. The responsibilities are numerous.

The international protagonists have a partial responsibility in what happened in Syria since 2011. In a way, the Syrian people were abandoned. The UN and the Arab League have tried to find a way out. Successively the former UN General Secretary Kofi Annan and the former Algerian Foreign Minister Lakhdar Brahimi have acted with determination in order to stop the bloodshed. Afterwards, and to the present day, the Italo-Norwegian diplomat Staffan de Mistura and his team are developing intensive diplomatic efforts on the ground, in Geneva, in New York, in Brussels and in many other places around the world. But it is still a

terrible failure, with awful consequences for the Syrian people, but also for regional and international stability and security. The catastrophic situation in Syria has had highly destabilizing effects for the neighboring countries, in particular Jordan, Lebanon, Turkey and Iraq, due to the refugee crisis. This refugee crisis has also highly destabilizing consequences in many European countries. What has begun in 2011 in the streets of Deraa, Aleppo, Damascus and many other cities and villages in Syria has produced shockwaves and aftershocks all over the world. The decisions that should have been taken in 2011, 2012, or even in 2013, have not been implemented. The UN Security Council was and still is paralyzed by the use of the veto. Whatever the appearances, the Middle East, that was already highly destabilized by the Iraq war launched by President G. W. Bush and his team in March 2003, is today more destabilized and in disarray. The rise of terrorists groups created new and awful problems in a region that was already full of complications and dangers. And the dramatic consequences are sometimes tragically felt in countries far away from the Middle East.

Paradoxically, what has happened was, somewhat, predictable. If you do not politically try to tackle a problem, when it is still possible, the problem will not disappear. On the contrary, it will grow. Putting the head in the sand is a really strange and dubious diplomatic and political strategy. Hoping that matters will evolve favorably in a region already full of tensions, oppositions, conflicts and problems was rather weird and irresponsible. One day, historians, political scientists, international relations specialists, psychologists and other scholars will be able to explain how such a disaster was possible for so many years, when, with a minimum of political will, a minimum of political wisdom, a minimum of historical perspective and a minimum of geopolitical creativity, it could have been avoided, or at least, limited.

Of course, it may seem easy to have some "wisdom in retrospect". That being said, in Syria, it seems that all the mistakes that could have been imagined have been made… Nowadays, the international protagonists desperately try to find a way out. But today Syria is largely destroyed, millions of people have fled their homes and sometimes the country, many others are "living" in horrendous conditions and the consequences

of the errors made since 2011 will be paid for a long time inside and outside Syria.

The situation in Iraq

The assessment is also negative concerning Iraq and it is largely the consequences of decisions taken outside the region. Due to the wars launched in 1991 (the "Gulf War" or the first War of Iraq) by President George H. W. Bush and in March 2003 by President G. W. Bush, Iraq is today country highly destabilized, religiously fractured, economically in shambles, with terrorism, tribalism and mafia-like movements on the rise. A view in retrospect: the war on Iraq launched in 2003, by G. W. Bush, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz and their team of "neoconservative" ideologues, was based on false assumptions (not to say pure "lies"). At that time, the then French Foreign Minister Dominique de Villepin delivered a very vivid, convincing and memorable speech in February 2003 in front of the UN Security Council and he strongly refuted all the false allegations presented as "proofs" by the G. W. Bush administration. The war in Iraq (with the war in Afghanistan launched in October 2001) has produced the jails of Guantanamo Bay and of Abu Ghraib (among many others), the wide use of torture, extra-legal procedures of interrogation in secret jails, waterboarding and many other awful and dubious "achievements" for a democracy. The values of democracy were thrown away by those who were supposed to protect them. In this regard, it is still relevant today to make a quotation of a speech made in October 2002:

> I do not oppose all wars. What I am opposed to is a dumb war. What I am opposed to is a rash war. What I am opposed to is the cynical attempt by Richard Perle and Paul Wolfowitz and other armchair, weekend warriors in this administration to shove their own ideological agendas down our throats, irrespective of the costs in lives lost and in hardships borne. What I am opposed to is the attempt by political hacks like Karl Rove to distract us from a rise in the uninsured, a rise in the poverty rate, a drop in the median income, to distract us from corporate scandals and a stock market that has just gone through the worst month since the Great Depression. That is what I am opposed to. A dumb war. A rash war. A war based not on reason but on passion, not on principle but on politics.

> Now let me be clear: I suffer no illusions about Saddam Hussein. He is a brutal man. A ruthless man. A man who butchers his own people to secure his own power (...) The world, and the Iraqi people, would be better off without him. But I also know that Saddam poses no imminent and direct threat to the United States, or to his neighbors (...) and that in concert with the international community he can be contained until, in the way of all petty dictators, he falls away into the dustbin of history. I know that even a successful war against Iraq will require a U.S. occupation of undetermined length, at undetermined cost, with undetermined consequences. I know that an invasion of Iraq without a clear rationale and without strong international support will only fan the flames of the Middle East, and encourage the worst, rather than best, impulses of the Arab world, and strengthen the recruitment arm of al-Qaeda (OBAMA, 2002).

Those words were pronounced publicly in October 2002 (before the beginning of the war in Iraq) by Barack Obama, who was at that time a little-known policy-maker in Ohio. It took 8 years for the Barack Obama administration to – try to – clean the mess that was created by G. W. Bush and his team. Unfortunately Iraq is not stabilized, the Iraqi people are not living in peace and many dreadful problems are more present than ever. Saddam Hussein was obviously a horrendous, brutal and ominous dictator. His removal was a positive element. That being said, it is probably useful to mention that he was an ally of the West until the invasion of Kuwait at the beginning of August 1990.

Today the situation in Iraq is very far from convincing. The Syria-Iraq situation is a huge matter of concern in terms of instability, terrorism, violence, extremism and regional destabilization. On false assumptions, a war was launched by G. W. Bush, Tony Blair and their allies[3]. Many American soldiers, British soldiers and soldiers of other nations died in Iraq (at the end of 2017, 4851 in Iraq and 3545 in Afghanistan, i.e., a total of 8.396 soldiers), according to Iraq Coalition Casualty Count (2017). A very significant number of military personnel came back with physical

3 In this regard it seems highly relevant to underline the importance of the British *Report of the Iraq Inquiry* (also known as the *Chilcot Report*) published in July 2016, cf. <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>. For the Executive Summary cf. <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/247921/the-report-of-the-iraq-inquiry_executive-summary.pdf>.

and psychological injuries. According to a study of the Rand Corporation (2008), a huge amount of American soldiers are suffering from post--traumatic stress disorders (PTSD) (RAND, 2017; TANIELIAN & RAMCHAND, 2015) . Furthermore a high level of suicide is reported in the ranks of (former) American soldiers (REGER et al, 2015). The number of Iraqis who died due the war is still not accounted for exactly. Estimates range from 200.000 to more than 1 million (IRAQ BODY COUNT, 2017; WATSON INSTITUTE, 2017). For what results? Disorder, huge destructions, terrorism, religious divisions, political turmoil, regional instability…

At the end of his mandate, in an interview, G. W. Bush has declared that, in retrospect, he was not prepared to war (PHILLIPS, 2008). It is really very "unfortunate" that he has decided to launch two wars during his mandate…

In this regard the official position of Brazil should be underlined as highly relevant. When the war was launched on March 2003, the Brazilian government expressed his strong disagreement:

> The Brazilian Government profoundly regrets the start of military operations in Iraqi territory and that a search has not continued for a peaceful solution for the disarmament of Iraq, within the framework of the United Nations Charter and the resolutions of the Security Council, in accordance with innumerable Heads of State, Parliaments and of civilian society on all continents. While lamenting the suffering that armed intervention inevitability causes to innocent citizens, the Brazilian Government calls for the observance of international humanitarian rights, especially those which refer to the protection of civilian populations, the treatment of prisoners and the protection of the rights of victims. The Brazilian Government makes an appeal for the ceasing of hostilities, the restoration of peace and the respect for the territorial integrity of Iraq (BRASIL, 2008, p. 196-197).

Other official statements of the same spirit were made during the occupation of Iraq, for instance in December 2006:

> The deposition of Sadam Hussein, in 2003, did not take place as a result of an action authorized by the UN Security Council, the only multilateral body with the legitimacy to determine the use of force on

> an international level. The intransigence of reciprocal errors made it difficult to seek initiatives capable of containing the government of Sadam Hussein by peaceful means. Independently of the dictatorial nature of the Iraqi regime, we note that the reason that has been given for the invasion of Iraq – the existence of weapons of mass destruction – has never been proven. The Brazilian Government made efforts to the last moment to find a peaceful solution to the Iraqi question (BRASIL, 2008, p. 196-197).

The situation in Afghanistan

As a matter of fact, Afghanistan was the first war launched (in October 2001) by the G. W. Bush administration after the tragic and horrific events of September 11. The war, at the beginning, has seemed to be won and it was said that it could be conceived as an achievement of the G. W. Bush administration. More than 16 years later, even (former) supporters of this war recognize than the current situation in Afghanistan is very far from success. Corruption is endemic all over the regime, the political system and the country. Tribal divisions destabilize the country. The Talibans are on the rise and are again considered to be one of the main players in many parts of the country. Even the capital Kabul is not safe with many terrorist attacks on a regular basis, including in hyper-protected areas and buildings of the city.

The country is under international perfusion. It is a strange situation with (former?) warlords as governors and ministers and with drug--trafficking as one the main economic and commercial activity of the country. In December 2007 the French daily newspaper *Le Monde* published a lengthy article about Afghanistan describing the country as a "Narco--State" (ZECCHINI, 2007). Afghanistan is destabilized and Afghanistan is destabilizing the region. Except for the removal of the Talibans from power, it is highly difficult to describe the "achievements" that were produced by the US intervention. In this regard, at the beginning of the war in October 2001, under the supervision of the Bush administration, one important matter of concern in the media was the status of Afghan women. It was even said that the US intervention will drastically improve this situation. Unfortunately, 16 years later, the results seem very meagre…

In fact, with the Afghanistan and the Iraq wars, the G. W. Bush administration has completely destabilized the region by reckless, ideologically-oriented and unwise methods and attitudes. Furthermore, those wars have unleashed dreadful forces that are now very difficult to cope with. Even the 8 years of President Obama were not enough to alleviate the sufferings caused by the G. W. Bush administration decisions and their dreadful consequences.

That being said, the Obama administration, in coordination with other international players, was able to find a favorable outcome to a significant matter: the Iran nuclear programme.

The follow-up of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) of July 2015

The Iran nuclear agreement or, to follow its official name, the "Joint Comprehensive Plan of Action" (JCPOA) was obtained July 14th 2005 between, on the one hand, the five permanent members of the UN Security Council (China, France, Russia, the United Kingdom and the United States) plus Germany and the European Union, and, on the other hand, Iran[4]. It took years of long, complex, and sometimes very tense negotiations to find a mutually acceptable agreement. In this regard, in light of this very complex negotiating process, it is rather odd and strange to read or to hear that this agreement was not seriously negotiated. The combined skills of the highest and more skilled diplomats of the 5 UN Security Council permanent members, of Germany and the European Union were mobilized in order to reach a coherent and solid agreement. Consequently it is very difficult to understand how powers of such importance and with diplomats with high level of expertise would have accepted any kind of deal that could be unsatisfactory, or badly conceived. One must have a significant level of bad faith and/or intellectual dishonesty to be able to formulate such kind of statements.

4 Cf. <http://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf>. Cf. also <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/07/14/statement-president-iran> and <http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150714_01_en.htm>.

Obviously the JCPOA is not easy to implement. Nevertheless, the negotiators took great care in order to obtain all the necessary guarantees for the agreement to be implemented, supervised and controlled in the best possible way. This is why, after so many efforts and with the favorable impact the agreement had for decreasing the level of tensions in the region, it is very unwise to destabilize its implementation and to (re-)create a reason for political tensions in a region that does not need those kinds of new problems. The policies of Iran, like the policies of any country in the world, can and should be scrutinized and criticized. That being said, it is in the interest of all the parties involved that Iran will continue to cooperate fruitfully with the regional and the international actors and organizations in order to solve the problems in the region, specifically because Iran has played and continues to play a significant role in the Middle East, from Syria to Iraq, from Lebanon to Yemen, and in many other countries in the region. The October 13th 2017 President Trump's decision to suspend the process of certification of the JCPOA and to transfer the responsibility to the US Congress is certainly not the best possible option in order to stabilize the region.

****

Beyond the five subjects mentioned above, many other important matters should be taken into account in the Middle East: Turkey, Yemen, Bahrain, Saudi Arabia, Qatar, Egypt,… That being said, nowadays the Middle East remains an area of high instability. Any action or decision taken in this region should be envisioned with a high level of wisdom and reason. Decisions taken without due reflection about their impacts will have consequences that could endure for years or even decades. And the price paid could be very high in terms of human sufferings, destructions, destabilization and negative outcomes sometimes far beyond the Middle East… The future is open…

(The elements for this article were finalised on January 8th 2018)

Bibliography

BRASIL. Brazilian Ministry of External Relations. Bureau of Diplomatic Planning. *Brazilian Foreign Policy Handbook*. Brasília: FUNAG, 2008.

CHILCOT, J. (ed.) *The Report of the Iraq Inquiry* (a.k.a. Chilcot Report), 2016. Available at: <http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (CIJ). «Conséquence juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé». In: *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 2004. Available at: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>; for the summary cf. <http://www.icj-cij.org/files/case-related/131/1677.pdf>.

IRAG BODY COUNT, 2017. Available at: <https://www.iraqbodycount.org/>.

IRAQ COALITION CASUALTY COUNT, 2017. Available at: <http://icasualties.org/>.

KERRY, J. *Remarks on Middle East Peace*, 2016. Available at: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/12/266119.htm>.

OBAMA, B. H. *Speech Against the Iraq War*, 2002. Available at: <http://obamaspeeches.com/001-2002-Speech-Against-the-Iraq-War-Obama-Speech.htm>.

PHILIPS, K. Bush: 'I was unprepared to war', in The Caucus. *The New York Times*, 2008. Available at: <https://thecaucus.blogs.nytimes.com/2008/12/01/bush-i-was-unprepared-for-war/>.

RAND CORPORATION. *One in Five Iraq and Afghanistan Veterans Suffer from PTSD or Major Depression*, 2008. Available at: <https://www.rand.org/news/press/2008/04/17.html>.

RAND CORPORATION. *Invisible Wounds of War Project*, 2017. Available at: <https://www.rand.org/health/projects/veterans.html>.

REGER, M. A.; SMOLENSKI, D. J.; SKOPP, N. A; METZGER-ABAMUKANG, M. J.; KANG, H. K.; BULLMAN, T. A.; PERDUE, S.; GAHM, G. A. Risk of Suicide Among US Military Service Members Following Operation Enduring Freedom or Operation Iraqi Freedom Deployment and Separation From the US Military. In: *JAMA Psychiatry*, v. 6, n. 72, 2015, p. 561-569. Available at: <https://jamanetwork.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/2211891>.

TANIELIAN, T. & RAMCHAND, R. *Veterans Battle Mental Health Issues After Iraq and Afghanistan*, 2015. Available at: <https://www.rand.org/blog/2015/06/veterans-battle-mental-health-issues-after-iraq-and.html>.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolution 2334, 2016. Available at: <http://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>.

UNITED NATIONS NEWS. *General Assembly demands all States comply with UN resolutions regarding status of Jerusalem*, 2017. Available at: <https://news.un.org/en/story/2017/12/640152-general-assembly-demands-all-states-comply-un-resolutions-regarding-status>.

WATSON INSTITUTE, 2017. Available at: <http://watson.brown.edu/costsofwar/>.

ZECCHINI, L. «Opium, guerre: le "narco-Etat" afghan». In: *Le Monde*, 2007. Available at: <http://www.lemonde.fr/asie-pacifique/article/2007/12/13/opium-guerre-le-narco-etat-afghan_989255_3216.html>.

Brasil e Índia: 70 anos de relações bilaterais

Hudson Caldeira Brant Sandy*

Resumo

As relações bilaterais entre Brasil e Índia, que completam 70 anos em 2018, ocupam lugar de destaque entre os objetivos estratégicos do Brasil no continente asiático. A Índia contemporânea é notável por sua crescente prosperidade, que alçou o país à posição de sexta maior economia do mundo. Paralelamente ao crescimento econômico, tem aumentado a influência geopolítica do país. Brasil e Índia têm objetivos, desafios e valores em comum. Ambos acreditam que a ordem internacional deve se tornar mais inclusiva e legítima, almejam alcançar o desenvolvimento sustentável e buscam aumentar o uso de energias renováveis. Essa confluência de pontos de vista é a base da parceria estratégica existente entre os dois países desde 2006.

Palavras-chave: Política externa, relações bilaterais, Índia.

Introdução

> India could not have been what she undoubtedly was, and could not have continued a cultured existence for thousands of years, if she had not possessed something very vital and enduring, something that was worthwhile. What was this something? (Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*).

As relações bilaterais entre Brasil e Índia, que completam 70 anos em 2018, têm avançado a passos largos. Em 2006, os dois países

* Hudson Caldeira Brant Sandy é bacharel em latim pela Universidade Federal de Minas Gerais. Como diplomata, foi, ao longo de 2017, o *desk officer* para a Índia na Divisão da Ásia Central e Meridional. Trabalha atualmente no Departamento da Ásia Central, Meridional e Oceania do Ministério das Relações Exteriores.

estabeleceram uma parceria estratégica. É de interesse do Brasil traduzir essa parceria em resultados concretos. O estreitamento de laços bilaterais apresenta oportunidades para ampliar a competitividade da economia brasileira e para buscar entendimento ainda maior com a Índia no plano político. Atualmente, a República da Índia desponta como um dos pilares da prosperidade na Ásia, bem como um espaço privilegiado para captação de investimentos. O país apresenta as maiores taxas de crescimento entre as grandes economias do mundo (com variação positiva do PIB de 7,1% em 2016 e acima de 6,7% em 2017). A despeito de persistentes desafios socioeconômicos que ainda afetam grande parte dos indianos, a Índia contemporânea é notável por sua crescente prosperidade. A liberalização econômica, iniciada na década de 1990, criou uma imensa classe média urbana no país e fez da Índia uma das grandes economias de crescimento mais rápido. O crescimento econômico acelerado alçou o país à posição de sexta maior economia do mundo, à frente do Reino Unido, em 2016. O bom momento econômico é devido, entre outros fatores, a uma base industrial altamente diversificada e à grande disponibilidade de cientistas e engenheiros. Graças à oferta de profissionais qualificados, a maioria das grandes empresas de *software* e tecnologia da informação do mundo possui atualmente escritórios na Índia.

Paralelamente ao notável crescimento econômico, tem crescido a influência geopolítica da Índia. Com cerca de um sexto da população total do mundo, a Índia é o segundo país mais populoso, depois da China. É também o sétimo país mais extenso, cobrindo a maior parte da Ásia Meridional. Estado detentor de armas nucleares, com disputas territoriais não resolvidas com a China e com o Paquistão, a Índia tem o terceiro maior exército permanente e ocupa o quinto lugar nas despesas militares no mundo. Embora quase 80% dos indianos pratiquem o hinduísmo, a Índia é um estado laico e minorias religiosas representam uma proporção significativa de sua população. Apesar de minoritários, os indianos não hindus são mais numerosos do que a população total do Brasil. Além de muitas religiões, a Índia é o lar de centenas idiomas, pertencentes a diversas famílias linguísticas e muitas vezes sem relação entre si. Ao menos nove línguas nativas têm mais de 30 milhões de falantes na Índia.

Politicamente, a Índia tem desempenhado um papel cada vez mais importante nos principais assuntos da agenda internacional. Brasil e Índia

gozam de grande convergência política na esfera internacional, inclusive em agrupamentos como G4, IBAS, BRICS e G20. Os governos de ambos os países compartilham a opinião de que a ordem internacional deve ser inclusiva e deve conduzir à paz e ao desenvolvimento sustentável. A coordenação entre os dois países amplifica as vozes de ambos e vem tendo efeito importante nas decisões multilaterais.

É de interesse do Brasil conferir ao relacionamento bilateral densidade e diversidade condizentes com o elevado nível de entendimento alcançado entre os dois países no âmbito plurilateral. A cooperação bilateral, especialmente em ciência, tecnologia e inovação, pode fortalecer setores econômicos estratégicos para o Brasil. O Brasil busca também ampliar o comércio e os investimentos bilaterais, que ainda estão muito aquém do potencial dos dois países. Estão em curso iniciativas no sentido de aproximar os dois mercados, como a expansão do Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia. Na área de investimentos, o Brasil avalia positivamente eventual assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. O relacionamento com a Índia ganha dimensão adicional se visto também sob o ângulo de uma desejável ampliação da presença do Brasil no continente asiático. Seja pelo tamanho de sua economia e população, ou por sua crescente relevância política, diplomática e militar, a Índia desponta como elemento essencial de uma política externa abrangente para a Ásia.

O corpo deste artigo é dividido em três partes. A primeira é uma breve introdução à história e à sociedade indianas. A segunda parte recupera o histórico dos 70 anos de relações bilaterais. A terceira parte aborda perspectivas e oportunidades do atual relacionamento Brasil-Índia.

História e cultura da Índia

Já se viam chegados junto à terra,
Que desejada já de tantos fora,
Que entre as correntes índicas se encerra,
E o Ganges, que no céu terreno mora
(Luís de Camões, *Os Lusíadas. Canto VII*).

Talvez pareça despropositado escrever sobre a antiguidade da Índia em um artigo sobre os 70 anos das relações bilaterais com o Brasil. Existem bons motivos para fazê-lo, contudo. Há cerca de um ano, um amigo diplomata indiano mencionou que, embora existam muitos livros excelentes sobre as políticas externa e interna da Índia contemporânea, para que um diplomata brasileiro conheça a Índia, ele deve ler, antes de qualquer outro livro, *The Discovery of India*, escrito pelo primeiro chefe de estado indiano, Jawaharlal Nehru. Nessa obra, Nehru defende que, para a compreensão da Índia deve partir necessariamente da milenar história indiana. A Índia é lar de culturas longevas, cujas expressões literárias e culturais continuam a influenciar sua elite intelectual e seus tomadores de decisões, de Gandhi e Nehru aos dias atuais. Adicionalmente, considerando que uma das dificuldades no relacionamento bilateral é o desconhecimento mútuo entre as sociedades brasileira e indiana, pode-se afirmar que uma síntese da história da Índia será útil para compreender um pouco melhor sua política e seu relacionamento com o Brasil.

Se a pré-história de um povo termina com o desenvolvimento da escrita, pode-se afirmar que a história do subcontinente indiano começou mais de três mil anos antes de Cristo, com a Civilização do Vale do Indo, uma cultura urbana sofisticada da Idade do Bronze. Assim como a Suméria e o Egito antigo, a Civilização do Vale do Indo foi uma das primeiras a desenvolver a escrita e a manter registros históricos. Evidências arqueológicas indicam que essa civilização dominou o noroeste do subcontinente (território que, em sua maior parte, pertence atualmente ao Paquistão) até aproximadamente 2000 a.C. Desde então, a Índia configurou-se como uma região cultural e política basicamente autônoma, onde surgiram inúmeras tradições próprias. O declínio da Civilização do Vale do Indo, paralelamente à ascensão de tribos indo-arianas que se estabeleceram na região, deu lugar ao Período Védico, quando consolidou-se a estratificação social baseada em castas.

O Período Védico deve seu nome à composição dos quatro *Vedas*, as escrituras sagradas mais antigas do hinduísmo, elaboradas em uma versão arcaica do sânscrito[1]. Durante o período, que durou cerca de mil anos, havia

1 O sânscrito pertence à família de línguas indo-europeias, que inclui importantes línguas faladas na Ásia Central e Meridional e a maioria das línguas faladas na Europa (com algumas exceções, como o húngaro, o finlandês e o basco). Alguns ramos da família indoeuropeia são o baltoeslávico, o germânico, o indo-iraniano e o itálico (que inclui o latim e todas as línguas

grande número de estados independentes, conhecidos como *janapadas*. Na fase tardia do período, a Civilização Védica estendeu-se sobre toda a Planície Indogangética, que equivale à parte mais populosa do atual Paquistão, à região norte da Índia e à quase totalidade do território atual de Bangladesh. O fim do Período Védico viu o surgimento de doutrinas sramânicas (movimentos religiosos separados da ortodoxia védica histórica) como as propagadas por Gautama Buda e Mahavira. Expondo suas doutrinas ao fim desse período histórico, Buda e Mahavira lançaram as bases do budismo e do jainismo, duas religiões surgidas na antiguidade indiana, mas que têm presença relativamente limitada na atual República da Índia.

A despeito de ser delimitado, ao norte, pela muralha natural dos Himalaias, o subcontinente indiano recebeu incursões de diversas populações estrangeiras ao longo dos séculos. No século V a.C., o norte do subcontinente foi invadido pelo Império Aquemênida (também conhecido como Primeiro Império Persa), o que ocasionou dois séculos de ascendência persa sobre o noroeste da Índia. No final do século IV a.C., o subcontinente foi invadido pelas forças de Alexandre, o Grande, que subjugara os persas, mas que logo foi obrigado a retirar suas forças da Ásia Meridional. Os períodos de centralização política na história antiga da Índia foram relativamente curtos. Mais comuns foram períodos em que o subcontinente se dividia em numerosos reinos, nações, tribos e principados. Sua experiência mais notável de estado nativo e territorialmente extenso foi o Império Máuria, que dominou a maior parte do subcontinente e uma parte significativa do atual Afeganistão entre os séculos IV e III a.C. Esse império empresta à atual República da Índia alguns de seus principais símbolos[2], como o Círculo de Asoca, no centro da atual bandeira indiana.

Ao longo dos séculos, as populações do subcontinente desenvolveram vidas intelectuais ricas e multifacetadas em campos como a matemática, a

latinas modernas), entre outros. Atualmente, as línguas indo-europeias com maior número de falantes nativos são, em ordem decrescente, o espanhol, o inglês, o hindustâni (que possui duas formas cultas oficiais: hindi, na Índia; e urdu, no Paquistão), o português, o bengali, o russo e o punjabi, cada uma com mais de 100 milhões de falantes nativos.

2 Desde 1950, o emblema oficial da Índia é uma representação gráfica do Capitel do Leão de Asoca, escultura de leões erguida durante o Império Máuria. A forma circular que se vê no centro da atual bandeira indiana é uma reprodução do Círculo de Asoca (conhecido na Índia como *Ashoka Chakra*), que está na base da escultura dos leões. A apropriação, pela república moderna, de símbolos da antiguidade demonstra a importância da história antiga para a identidade nacional indiana.

astronomia, a arquitetura, a literatura, a música e as artes pictóricas. Não havia, contudo, uniformidade linguística ou cultural. O período que vai do declínio do Império Máuria, no século III a.C., ao fim do Império Gupta, no século VI d.C., é conhecido como Período Clássico da antiguidade indiana, quando houve um ressurgimento religioso e intelectual hindu. Aspectos da cultura, administração, e religiões indianas se espalharam por grande parte da Ásia, inclusive com o estabelecimento de reinos indianizados no sudeste Asiático. No início do Período Medieval, a matemática indiana influenciou o desenvolvimento da matemática e da astronomia no mundo árabe[3]. Novas migrações chegaram ao subcontinente durante a Idade Média, trazendo consigo novas religiões. A chegada do islã, a partir do século VIII, foi especialmente transformadora para o subcontinente. Trazida do noroeste por árabes, turcos e persas, a religião muçulmana se espalhou pelo norte da Índia. No fim do século XV, surgiu a religião *sikh*, na região do Punjab, dividida atualmente entre a Índia e o Paquistão.

Em 1498, a frota comandada por Vasco da Gama chegou à Calicute. Após o feito marítimo português, a crescente presença europeia expôs o subcontinente a novas influências externas, com amplas consequências culturais, políticas e econômicas. Entre outras implicações, a presença portuguesa na Índia e na América do Sul ocasionou a introdução, no Brasil, de gêneros como a manga. Entre os gêneros nativos do Brasil que adquiriram importância econômica na Índia, pode-se citar o caju. No século XVI, surgiu o Império Mogol[4], poderosa dinastia muçulmana no norte da Índia. O quinto imperador mogol, Xá Jahan, ordenou a construção de muitos dos mais famosos monumentos da Índia, como o Taj Mahal e o Forte Vermelho de Agra. O Império Mogol entrou em declínio no início do século XVIII, enquanto a Companhia Britânica da Índia Oriental intensificava sua presença no subcontinente. Em meados do século XVIII, a maior parte da Índia era controlada pela Companhia Britânica.

3 Os algarismos ditos, em português, arábicos são conhecidos em árabe como algarismos indianos (*arqam hindiyyah*) e têm na Índia uma origem provável.

4 A semelhança fonética entre os nomes dos impérios Mogol e Mongol não é coincidência. Os primeiros imperadores mogóis, de origem centro-asiática, afirmavam ser descendentes de Gengis Khan por meio de Tamerlão, conquistador da Ásia Central. No entanto, os mogóis na Índia eram inteiramente diferentes dos mongóis associados a Gengis Kahn, com uma cultura muito mais persa que mongol. Em inglês, o Império Mogol é conhecido como *Mughal*, tendo a forma *Mogul* caído em desuso.

A Rebelião Indiana de 1857 foi um motim em larga escala de soldados indianos contra o domínio da Companhia. Os rebeldes foram brutalmente reprimidos. Em parte para evitar que rebelião de tais proporções voltasse a ocorrer, o governo britânico assumiu o controle direto da Índia. Por meio do *Government of India Act*, de 1858, a coroa britânica passou a administrar as terras da Companhia no subcontinente, estabelecendo o *Raj* Britânico. A administração direta dos britânicos efetuou a unificação política e econômica do subcontinente. Além de controlar as terras da Companhia, que correspondiam a dois terços do subcontinente, a coroa britânica tinha grande preponderância sobre os estados principescos (chamados pela legislação britânica de estados nativos), governados por dinastias locais, mas sem independência para questões militares ou de política externa.

O Congresso Nacional Indiano foi fundado em 1885 e tornou-se gradualmente a principal força do movimento independentista, especialmente a partir da década de 1920. Com líderes como Mohandas Gandhi e Jawaharlal Nehru, o Congresso reuniu mais de 15 milhões de membros e mais de 70 milhões de participantes. Após a Primeira Guerra Mundial, em que serviram aproximadamente um milhão de soldados indianos, os britânicos adotaram uma postura ambígua, que incluiu algumas concessões às demandas nacionalistas, mas também novas leis repressivas. Líderes como Gandhi se opuseram ao regime britânico usando métodos não violentos como a não cooperação, a desobediência civil e a resistência econômica. No entanto, algumas atividades revolucionárias contra a presença britânica no subcontinente buscaram derrubar o domínio britânico pela luta armada. O movimento independentista contava com grande apoio popular. Sua ideologia básica era o anticolonialismo, mas, após a década de 1930, o movimento adquiriu também forte orientação socialista. Paralelamente à participação indiana na Segunda Guerra Mundial, o Congresso intensificou os esforços de não cooperação; ao mesmo tempo, ganhou força na Índia o nacionalismo muçulmano. As lideranças da Liga Muçulmana propuseram a divisão do território da Índia em dois países, um de maioria hindu e outro de maioria muçulmana. Quando a dominação britânica chegou ao fim, em 1947, o subcontinente foi dividido em dois países distintos: a Índia, com a maioria dos hindus; e o Paquistão, com a maioria dos muçulmanos e duas porções de território, uma a oeste e outra a leste da Índia (o antigo "Paquistão Oriental" corresponde atualmente a

Bangladesh). A partição da Índia causou uma das maiores migrações em massa da história, bem como a morte de centenas de milhares de pessoas, deixando traumas e dificuldades ainda hoje não superadas pelos países da região. A disputa fronteiriça que existe desde então entre Índia e Paquistão pela região da Caxemira já causou diversos conflitos armados e segue sem solução.

Assim como as instituições do Império Português, transplantadas para o Brasil em 1808, se tornaram as bases do estado brasileiro independente, as instituições do *Raj* Britânico teriam grande influência sobre a conformação institucional da República da Índia após a independência. Diversas instituições britânicas sobreviveram à independência, como o sistema parlamentarista de governo. O inglês continuou sendo língua franca amplamente utilizada, inclusive pela intelectualidade do país. Após a independência, o Congresso Nacional Indiano tornou-se o Partido do Congresso Nacional e manteve a hegemonia política por décadas. A constituição indiana, concluída em 1950, delineou uma república que se mantém, praticamente sem rupturas, secular e democrática desde então. A despeito de mais de um século de dominação britânica, a história antiga da Índia, bem como suas tradições e textos sagrados, nunca deixaram de exercer grande influência sobre as ideias e atitudes dos líderes indianos. Nos últimos anos antes da independência, Gandhi atribuía a inspiração de suas atividades de resistência pacífica à leitura do *Bhagavad Gita,* poema épico da antiguidade indiana. O *Bhagavad Gita,* também chamado apenas de *Gita*, é uma obra de 700 versos em sânscrito clássico, parte da grandiosa epopeia hindu *Mahabharata*. Trata-se de uma obra fundacional para a cultura indiana, por seu valor literário, religioso e moral.

A narrativa do *Gita* se apresenta como um diálogo entre o príncipe Arjuna e seu cocheiro Krishna, que secretamente é uma encarnação de deus. Para recuperar o reino de seu pai, Arjuna e seus irmãos devem aniquilar os primos que ocupam o trono. Essa situação deixa Ajurna terrivelmente dividido, incapaz de agir. A nobreza intrínseca do príncipe, disposto a arriscar a vida lutando em defesa de uma causa justa, entra em conflito com o horror de ter que matar seus próprios familiares. Neste momento crucial, ele pede o conselho de Krishna. O deus aparece inicialmente em forma humana, guiando a carruagem do príncipe, mas revela finalmente

sua forma divina, aterrorizando Arjuna[5]. Krishna compreende toda a existência e afirma que o *dharma* – a ordem sustentada pelo dever sagrado – deve ser cumprido. Ainda que aniquilar seus primos não seja fácil, o príncipe deve afastar a inação e cumprir o dever de matá-los. Para um leitor brasileiro, não deixa de ser surpreendente que Gandhi tenha encontrado no *Gita* a inspiração para a resistência pacífica, uma vez que o poema ensina que a violência extrema é aceitável no cumprimento do *dharma*. A mensagem central do *Gita,* para Gandhi e outros líderes políticos indianos, parece ser a de que é preciso abdicar da inação em favor do cumprimento do dever, independentemente das consequências.

As relações Brasil-Índia de 1948 a 2018

Ouvindo do rumor que lá responde
O eco, como em ti da Índia toda
O principado está, e a majestade,
Vínculo quer contigo de amizade
(Luís de Camões, *Os Lusíadas. Canto VII*).

Brasil e Índia estabeleceram relações diplomáticas em abril de 1948, poucos meses depois do surgimento da Índia como nação independente, em agosto de 1947. O relacionamento bilateral foi tímido, contudo, até o final do século XX. Nas cinco décadas que se seguiram à independência da Índia, vários fatores dificultaram o estreitamento de laços entre os dois países: distância geográfica, diferenças culturais e linguísticas, e complementaridade aparentemente pequena entre duas economias bastante fechadas.

Nos primeiros meses de 1968, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, José de Magalhães Pinto, foi a Nova Delhi para participar da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Essa foi a primeira visita de chanceler brasileiro à Índia. Em agosto de 1968, a primeira-ministra Indira Gandhi realizou visita ao Brasil,

5 O físico J. Robert Oppenheimer afirmou que a detonação da primeira bomba atômica, no Novo México, em julho de 1945, o fez pensar em uma frase dita por Krishna no *Gita.* Ao ver a explosão atômica, teriam ocorrido a Oppenheimer as seguintes palavras, ditas por Krishna após assumir sua aterradora forma divina: "Now I am become Death, the destroyer of worlds".

propiciando a assinatura de acordos de comércio e cooperação cultural e o início de negociações para o estabelecimento de cooperação bilateral em matéria nuclear e setores de alta tecnologia. Essas negociações levaram ao acordo nuclear entre Brasil e Índia, que entrou em vigor em 1970.

Os choques do petróleo na década de 1970 tiveram efeitos nefastos sobre as economias de ambos os países. A Índia foi combalida, ainda, por movimentos insurgentes internos e pelos efeitos do conflito armado de 1971 contra o Paquistão, que resultou na desintegração do Paquistão Oriental e no surgimento de Bangladesh como nação independente. Ao fim da guerra, o Paquistão diminuíra em termos de território, população (mais da metade da população do país estava em sua porção oriental) e prestígio, com a superioridade militar e política da Índia claramente estabelecida no subcontinente. Em 1974, a Índia fez o seu primeiro teste nuclear com propósitos bélicos (conhecido como *Smiling Buddha*, foi o primeiro teste confirmado de armas nucleares realizado por país não membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas). Depois do teste indiano, o Brasil deixou de renovar o acordo nuclear bilateral.

No início da década de 1980, as relações entre Brasil e Índia eram restritas a cooperação em organismos internacionais, trocas comercias pouco expressivas e algum intercâmbio cultural. Em 1984, o ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro visitou a Índia com a intenção expressa de tornar as relações culturais, comerciais e tecnológicas mais dinâmicas. Em seguimento à visita, acordo sobre ciência e tecnologia foi assinado em 1985.

As relações ganharam mais relevância a partir do fim da Guerra Fria. Na década de 1990, Brasil e Índia passaram, cada um à sua maneira, por processos de abertura econômica, modernização do setor financeiro e diminuição da participação estatal no setor produtivo. Ambos os países buscaram ampliar laços com seus entornos regionais: o Brasil tornou-se parte do MERCOSUL e a Índia lançou sua *Look East Policy*, com vistas a se aproximar do Sudeste Asiático. Em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso tornou-se o primeiro chefe de estado brasileiro a visitar a Índia. Cardoso foi convidado de honra para as comemorações do Dia da República em Nova Delhi (dez anos depois, em 2006, o mesmo convite seria aceito também por Lula). Com a maior abertura econômica de ambos os países, o comércio bilateral cresceu continuamente a partir

do segundo mandato de Fernando Henrique. O fluxo de comércio, que não chegava a US$ 500 milhões em 2000, foi superior a US$ 1 bilhão em 2002. A Comissão Mista Bilateral, estabelecida em 2002, tornou-se importante mecanismo de coordenação político-diplomática com a Índia. Presidida pelos chanceleres dos dois países, a Comissão Mista busca avaliar e dar diretrizes para a cooperação bilateral e para a intensificação do intercâmbio comercial.

O ímpeto adquirido pelo relacionamento bilateral durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso foi aprofundado no governo seguinte, e a troca de visitas bilaterais de alto nível foi intensa na década de 2000. Em 2003, em seu discurso de posse, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez menção expressa à Índia como prioridade em política externa. Em junho do mesmo ano, a Declaração de Brasília estabeleceu o Fórum IBAS, que reúne Índia, Brasil e África do Sul. Lula fez visita de estado à Índia em 2004, quando diversos instrumentos bilaterais foram assinados. Em 2006, durante visita do primeiro-ministro Manmohan Singh ao Brasil, Brasil e Índia decidiram elevar o relacionamento bilateral ao nível de parceria estratégica.

As relações bilaterais avançaram mais entre a visita do presidente Fernando Henrique Cardoso à Índia, em 1996, e a visita do primeiro-ministro Narendra Modi ao Brasil, em 2014, do que nas cinco décadas anteriores. Desde que a parceria estratégica foi estabelecida, o relacionamento bilateral intensificou-se nos campos político e econômico-comercial. Ao mesmo tempo, tornaram-se ainda mais relevantes a cooperação entre os dois países em organismos internacionais e sua coordenação em agrupamentos como G4, G20, IBAS, BASIC e BRICS, dos quais tanto Índia quanto Brasil são membros fundadores. A agenda bilateral tornou-se rica e dinâmica, com iniciativas de cooperação em ciência, tecnologia e inovação (CT&I), defesa, educação, energia, espaço e meio ambiente entre outras. Em 2012, a presidente Dilma Rousseff realizou visita de estado à Índia. Por ocasião da visita, realizou-se a primeira reunião da comissão em CT&I.

A ascensão do *Bharatya Janata Party* (BJP, ou "Partido do Povo Indiano") ao poder em 2014, sob a liderança de Narendra Modi, ocasionou profundas alterações no panorama político da Índia, que há trinta anos não via um único partido alcançar maioria na câmara baixa do parlamento. Os elevados

índices de aprovação do primeiro-ministro Modi têm-se traduzido em reforço da projeção de poder da Índia em seu entorno geográfico. Na esfera multilateral, a política externa do BJP tem mantido o ativismo na busca pelo aumento do prestígio da Índia e de sua participação na redefinição das regras do sistema internacional. Uma enfática manifestação de interesse na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas foi transmitida por Modi em setembro de 2015, na reunião de cúpula do G4, em Nova York.

As relações bilaterais com a China, o Paquistão e os Estados Unidos representam os principais desafios para a atual política externa indiana. A Índia acusa o governo do Paquistão, país com que mantém disputa pela região da Caxemira, de apoiar militantes separatistas e abrigar radicais islâmicos responsáveis por ataques em território indiano. As tensões entre os dois países não dão sinais de arrefecimento. A visita de Narendra Modi a Washington, em setembro de 2014, marcou o início do revigoramento das relações indo-americanas. A aproximação indo-americana não é motivada apenas por circunstâncias internas, mas também pela ascensão da China, país com o qual a Índia tem disputas territoriais em algumas áreas fronteiriças. Em junho de 2017, os dois países se envolveram em uma questão no platô de Doklam, na tríplice fronteira Índia-China-Butão. O impasse teve início com a tentativa chinesa de construir uma rodovia em área que Índia e Butão consideram território butanês. O governo indiano enviou tropas à região, suscitando ameaças de intervenção militar da China. Depois de 73 dias, os dois países levaram a disputa em Doklam a uma trégua. A percepção de disputa estratégica com a China levou a Índia a fortalecer sua capacidade de dissuasão no Oceano Índico. Em resposta ao aumento da presença chinesa na região, o governo indiano busca renovar sua frota de navios de guerra e submarinos, o que é exemplificado pelos projetos para seis submarinos da classe *Scorpène* e do porta-aviões *Vikrant*, projetado e construído na Índia. Paralelamente à aproximação entre Índia e Estados Unidos, o Paquistão e a China têm também estreitado laços políticos e econômicos.

Ao mesmo tempo em que o partido de Narendra Modi goza de altos níveis de aprovação popular, seu mandato tem sido acompanhado pela deterioração da atmosfera social indiana, traduzida no recrudescimento de conflitos sectários. Críticas ao atual governo indiano asseveram que o funcionamento da máquina partidária do BJP dependeria de sua associação

a organizações que defendem a preponderância do hinduísmo sobre as demais religiões da Índia e, por essa razão, o partido seria obrigado a fazer concessões a esses grupos e suas alas mais extremistas. Além disso, o crescimento econômico indiano não tem sido suficiente para reduzir relevantes problemas sociais no país. Embora as taxas de crescimento do PIB da Índia estejam sensivelmente acima da média mundial, elas não têm sido suficientes para gerar empregos frente à crescente entrada de mão de obra no imenso mercado de trabalho indiano. A geração de vagas formais tem sido inferior às necessidades do país, o que tem levado analistas a descreverem o panorama atual como de "crescimento sem empregos".

Durante os últimos dois governos do Partido do Congresso, chefiados pelo então primeiro-ministro Manmohan Singh (2004-2009 e 2009-2014), observou-se interesse consistente, do lado indiano, no desenvolvimento das relações com o Brasil. A saída do Partido do Congresso do poder, em 2014, não significou que o relacionamento tivesse perdido importância. Menos de dois meses depois de sua posse como primeiro-ministro, Modi veio a Brasília e Fortaleza para participar da sexta reunião do BRICS e para realizar visita bilateral. Em outubro de 2016, o presidente Michel Temer realizou visita oficial à Índia, na cidade de Goa. A visita ocorreu após participação na VIII Cúpula do BRICS, também em Goa. Na ocasião, ambos os mandatários reiteraram o compromisso com a cooperação nos planos pluri e multilateral, concordaram em implementar medidas que intensifiquem e diversifiquem o comércio bilateral e identificaram áreas prioritárias para cooperação: segurança energética, agricultura e segurança alimentar, saúde, produtos farmacêuticos e acesso a medicamentos, tecnologias da informação e de comunicações, segurança cibernética, espaço, defesa, aviação civil e infraestrutura. Durante o encontro, foi rubricado o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos, que, quando assinado, facilitará a inserção de empresas brasileiras na Índia e propiciará a vinda de companhias indianas ao Brasil.

Ultimamente, Índia e Brasil têm buscado revitalizar o Fórum IBAS. Para a Índia, não se trata de instância redundante com o BRICS. Estabelecido em 2003, o Fórum IBAS congrega as grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento: Brasil, Índia e África do Sul. A criação do IBAS, ideia brasileira, respondeu ao propósito de enriquecer o perfil e expandir a influência do país em um contexto internacional

crescentemente multipolar. Uma vertente importante do mecanismo trilateral é o Fundo IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome, que financia projetos em países de menor desenvolvimento relativo, já tendo beneficiado 13 países por meio de mais de 20 projetos, principalmente nas áreas de infraestrutura, saneamento, saúde e educação. O Fórum IBAS havia perdido vitalidade na última década, especialmente após o cancelamento da Cúpula de 2013. Em 2017, concretizou-se esforço de reativação do mecanismo, com realização de uma reunião de Chanceleres à margem da Assembleia-Geral das Nações Unidas e da 8ª reunião da Comissão Ministerial Trilateral do Mecanismo, na África do Sul.

Perspectivas e oportunidades das relações Brasil-Índia

> What is this India, apart from her physical and geographical aspects? (…) Does she represent anything vital now, apart from being the home of a vast number of human beings? How does she fit into the modern world? (Jawaharlal Nehru, *The Discovery of India*).

É de interesse do Brasil conferir ao relacionamento bilateral com a Índia densidade e diversidade condizentes com o elevado nível de entendimento alcançado entre os dois países no âmbito plurilateral.

A cooperação bilateral em ciência, tecnologia e inovação pode fortalecer setores econômicos estratégicos para o Brasil. A Índia tem o domínio de tecnologias e *know-how*, por exemplo, nas áreas de segurança cibernética, espaço (inclusive nanossatélites) e energias renováveis (inclusive biocombustíveis e energia solar). O Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em 2006, criou a Comissão Mista Brasil-Índia de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), presidida por representantes designados pelos Ministérios de Ciência e Tecnologia de cada país e com vistas a coordenar e fomentar a cooperação bilateral nessa área. Desde então, a Comissão Mista em CT&I tem sido o principal foro bilateral para a discussão desses temas. O potencial mais imediato de cooperação em CT&I com a Índia apresenta-se principalmente nas áreas ligadas à biotecnologia, em particular ciências biomédicas, e aos biocombustíveis.

Em ambas as áreas há amplo espaço para a formulação de programas sob a égide de acordos bilaterais já assinados (como o Memorando de Entendimento em Cooperação na Área de Biotecnologia, de 2012), além do próprio escopo a ser definido por eventual reunião da Comissão Mista e pela definição de novo plano de trabalho. Além dessas áreas, um campo promissor para maior cooperação bilateral é o de tecnologia da informação, no qual a Índia possui expertise não só em pesquisa e desenvolvimento, mas também na aplicação de avanços tecnológicos em iniciativas industriais e comerciais. Esforços bem-sucedidos nessa direção também podem ter impacto positivo sobre o diálogo indo-brasileiro sobre assuntos cibernéticos e temas correlatos.

A Índia tem obtido grande sucesso no desenvolvimento de tecnologias satelitais e de sensoriamento remoto. A principal atividade de cooperação bilateral na área espacial tem sido o recebimento de imagens de sensoriamento remoto de satélites indianos, utilizadas no monitoramento dos biomas brasileiros e do desflorestamento. A Organização de Pesquisa Espacial Indiana (ISRO) manifestou em diferentes ocasiões ter interesse em explorar novas áreas de cooperação com o Brasil para além do compartilhamento de dados de sensoriamento remoto, inclusive em veículos lançadores e bases de lançamento, nanossatélites e intercâmbio de cientistas. Pelo lado brasileiro, a Agência Espacial Brasileira (AEB) indicou ter interesse em eventual participação da Índia no programa brasileiro SERPENS (Sistema Espacial para Realização de Pesquisa e Experimentos com Nanossatélites), iniciativa na área de *capacity-building* de estudantes, jovens pesquisadores e engenheiros no Brasil. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) tem interesse em eventual participação da Índia no desenvolvimento do satélite científico EQUARS (Equatorial Atmosphere Research Satellite), cujo objetivo é investigar a atmosfera e a ionosfera terrestres.

A cooperação bilateral em defesa é uma das áreas de maior potencial no relacionamento entre Brasil e Índia. Os dois países mantêm adidos de defesa em suas embaixadas desde 2009. A Índia compartilha fronteiras terrestres com seis países (Paquistão, China, Nepal, Butão, Myanmar e Bangladesh) e marítimas com outros três (Tailândia, Maldivas e Sri Lanka). Desde a independência, em 1947, envolveu-se em três guerras contra o Paquistão, em 1947, 1965 e 1971, além de um confronto armado em grande escala em 1999 (o conflito de Kargil). Em 1962, Índia e China travaram uma

guerra que resultou na anexação, pela China, da região montanhosa de Aksai Chin, adjunta ao estado indiano de Jammu e Caxemira. Na década de 1980, as forças armadas indianas envolveram-se em intervenções a pedido de dois países da região: no Sri Lanka, no contexto de operação de manutenção da paz da ONU, e nas Maldivas, para prevenir um golpe de estado. O mercado indiano para produtos de defesa é atualmente o quarto maior do mundo, e deverá, na próxima década, atingir um valor estimado entre US$ 150 bilhões e US$ 200 bilhões. A produção interna, porém, responde por apenas 40% da demanda.

A cooperação bilateral em defesa é amparada pelo Acordo de Cooperação em Defesa, assinado em 2003 e em vigor desde 2006. O acordo prevê colaboração em amplo espectro de atividades militares e cria o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-Índia, que se reúne anualmente e alternadamente no Brasil e na Índia. A mais recente reunião do Comitê Conjunto ocorreu em novembro de 2017, em Nova Delhi. Durante a reunião, houve concordância quanto à continuidade da cooperação bilateral no desenvolvimento dos submarinos *Scorpène* (classe adotada pelas Marinhas de ambos os países) e foi proposta, pelo Brasil, a criação de um diálogo na área de indústrias de defesa. Existe grande potencial para o desenvolvimento conjunto de produtos da indústria de defesa por meio de *joint ventures*, a exemplo de parcerias bem-sucedidas em anos anteriores, entre a brasileira CBC e a indiana MKU e entre a Embraer e a Defence Research & Development Organisation (DRDO), com vistas à adaptação de radares indianos para uso em aeronaves EMB-145 adquiridos pela força aérea indiana.

De forma geral, os fluxos bilaterais de comércio e investimentos ainda estão muito aquém do potencial dos dois países. Estão em curso iniciativas no sentido de aproximar os dois mercados, como a expansão do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL-Índia, que o Brasil vem liderando. Na área de investimentos, o Brasil avalia positivamente eventual assinatura de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos com a Índia, cujo negociação foi concluída em 2016.

Nos últimos anos, o fluxo comercial entre Brasil e Índia tem oscilado. Apesar de demonstrar dinamismo e capacidade de crescimento, o comércio bilateral apresenta fragilidades como a excessiva concentração em poucos produtos de baixo valor agregado, sobretudo no que se refere

às exportações brasileiras. Após cifra recorde de US$ 11,43 bilhões em 2014, o comércio bilateral apresentou queda em 2015 (US$ 7,9 bilhões) e em 2016 (US$ 5,6 bilhões). Em 2017, a corrente de comércio atingiu US$ 7,6 bilhões – 34,7% a mais do que no ano anterior –, com saldo de US$ 2 bilhões para o Brasil. As flutuações na pauta de comércio bilateral decorrem principalmente de sua composição, fortemente concentrada em produtos de baixo valor agregado, como os da cadeia de combustíveis (petróleo bruto e óleo diesel), minerais e *commodities* agrícolas (óleo de soja em bruto e açúcares de cana).

Entre os maiores desafios enfrentados pelas exportações brasileiras na Índia, destaca-se a dificuldade de acesso a mercados. A carne de frango, um dos principais produtos exportados pelo Brasil, enfrenta tarifas *ad valorem* de 30% a 100% e diversas restrições sanitárias. Além disso, a carne de frango congelada tem limitada penetração no mercado indiano, devido a uma infraestrutura deficiente de cadeias frigoríficas, a um mercado varejista pouco capitalizado e ao perfil do consumidor indiano, que tende a preferir aves vivas ou abatidas em sua presença. A carne bovina tem seu consumo limitado pela prática religiosa da maioria hindu. O açúcar, embora tenha sido o produto com a segunda maior participação nas exportações brasileiras para a Índia em 2017, enfrenta tarifas *ad valorem* de 50%. A competição com o açúcar produzido localmente é dificultada, ainda, pelos custos de transporte e por uma estrutura robusta de apoios governamentais, que vão do estabelecimento de preços mínimos para a cana e o açúcar produzidos em solo indiano à oferta de créditos subsidiados às usinas açucareiras.

As dificuldades de acesso não significam que o mercado indiano seja pouco atrativo para o Brasil, especialmente se considerados o bom momento econômico da Índia e seu grande mercado consumidor. Está em negociação a expansão do Acordo de Comércio Preferencial (ACP) entre MERCOSUL e Índia. Assinado em 2004 e em vigor desde 2009, o ACP MERCOSUL-Índia foi o primeiro que o bloco celebrou com país fora do continente sul-americano e abrangia originalmente apenas 450 linhas tarifárias de cada lado. Durante reunião de Administração Conjunta do ACP MERCOSUL-Índia, realizada em Brasília, em setembro de 2016, acordou-se pela inclusão de 2.000 linhas tarifárias adicionais de cada lado (além das 450 já existentes), a serem agregadas em etapas consecutivas de 500 linhas

tarifárias. Em setembro de 2017, durante a presidência *Pro Tempore* brasileira do MERCOSUL, foram intercambiadas as primeiras listas de ofertas, cada uma delas contendo 484 linhas tarifárias. Houve assimetrias entre as listas de oferta do MERCOSUL e da Índia: o MERCOSUL ofereceu grande número de produtos com margens de preferência de 75% ou 100%, ao passo que a Índia ofereceu apenas margens de preferência de 50%; além disso, a oferta indiana não contemplou o setor agrícola, de vital importância para o MERCOSUL. Apesar das assimetrias no intercâmbio de listas de ofertas, decidiu-se dar prosseguimento à ampliação do ACP. Acordou-se pelo intercâmbio, em movimento único, de 2.000 linhas tarifárias adicionais de cada lado, número que inclui as 484 linhas recentemente intercambiadas. O Brasil tem incentivado os sócios do MERCOSUL a se envolverem com as negociações e a buscarem apresentar suas ofertas de linhas tarifárias adicionais. Para o MERCOSUL, nova rodada negociadora com Nova Delhi deverá ser realizada sob a condição de que a nova oferta indiana contemple o setor agrícola.

Apesar de ter sido a Índia, na década de 1960, o berço da Revolução Verde – caracterizada pela adoção de técnicas agrícolas modernas com vistas ao aumento da produtividade dos cultivos –, o setor agrícola indiano é, de forma geral, pouco dinâmico, de baixa produtividade e com baixa incidência tecnológica. A agricultura representa 17,5% do PIB da Índia e é meio de vida para quase metade das famílias indianas e para cerca de 70% dos indianos pobres. Predominam no país pequenas propriedades, vulneráveis a flutuações de mercado, a eventos climáticos e a problemas de endividamento. Por esses motivos, graves questões sociais no meio rural, como suicídios de agricultores, são ocorrências frequentes. Tal estrutura explica em parte o protecionismo indiano quanto à abertura de seu mercado para bens agrícolas – o governo indiano teme o potencial desemprego de centenas de milhares de agricultores indianos, incapazes de competir com a produção agrícola de países como o Brasil, poderia levar o país a uma grave crise social. Nos próximos anos, o Brasil deve afastar os temores relativos ao potencial socialmente nocivo de suas exportações agrícolas para o mercado indiano, apresentando-se como um país que produz mais alimentos do que consome e que, por isso, pode se tornar parceiro confiável da Índia em sua busca pela segurança alimentar.

Estima-se que o investimento direto do Brasil na Índia alcance atualmente US$ 1 bilhão e que o investimento indiano no Brasil esteja na faixa dos US$ 6 bilhões. Eventual assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) por Brasil e Índia contribuirá para criar quadro regulatório abrangente e favorável à atuação de empresas brasileiras na Índia e de empresas indianas no Brasil, situando o Brasil como um dos poucos países com os quais a Índia ainda mantém acordos de investimentos. No primeiro trimestre de 2017, a Índia denunciou 57 acordos bilaterais de proteção de investimentos. Em dezembro de 2015, o gabinete do primeiro-ministro aprovou novo modelo para acordos bilaterais relativos a investimentos, que exclui cláusulas referentes a taxação, a fim de evitar ações judiciais de empresas multinacionais, e temas relativos a compras governamentais, subsídios e licenças compulsórias, a fim de preservar a autoridade regulatória do governo.

Brasil e Índia negociaram o ACFI bilateral em 2016, tendo sido o texto do acordo rubricado no mesmo ano. Em razão de procedimentos próprios do sistema parlamentarista da Índia, somente em fins de 2017 o texto foi aprovado para assinatura pelo gabinete do primeiro-ministro, o que abriu caminho para a firma do instrumento. A avaliação brasileira é de que o ACFI estaria de acordo com o modelo defendido pelo atual governo da Índia, pois preserva a autoridade regulatória dos governos de ambos os países.

Conclusão

Be intent on action,
not on the fruits of action;
avoid attraction to the fruit
sand attachment to inaction!
Perform actions, firm in discipline,
relinquishing attachment;
be impartial to failure and success –
this equanimity is called discipline.
(Bhagavad Gita, *2.47-48*).

Os setenta anos das relações bilaterais entre Brasil e Índia são um bom momento para refletir sobre o caminho trilhado pelos dois países desde 1948. Mais ainda, trata-se de momento propício para pensar sobre quais serão os próximos passos desse relacionamento. Nas cinco décadas que se seguiram ao estabelecimento de relações diplomáticas, as relações bilaterais foram relativamente tímidas. Apesar de ter havido notáveis avanços nos últimos vinte anos, em especial desde o estabelecimento da parceria estratégica em 2006, ainda existe amplo potencial inexplorado nas relações indo-brasileiras. O estreitamento de laços é dificultado pela distância geográfica, diferenças linguísticas e culturais, desafios internos de um e de outro e pelo desconhecimento mútuo que ainda parece ser regra entre as sociedades brasileira e indiana. Brasil e Índia têm sociedades diversas e complexas, que pouco sabem uma sobre a outra. O Brasil deve continuar a buscar ativamente a superação dessas dificuldades. Nos próximos setenta anos, as relações bilaterais dependerão, cada vez mais, de contatos entre as sociedades civis de Brasil e Índia. A ampliação do conhecimento recíproco poderá incrementar intercâmbios comerciais, acadêmicos e culturais entre os dois países, contribuindo para a construção de um relacionamento bilateral com mais densidade.

No início do século XXI, a Índia é um país de grande relevância política e econômica, herdeira de civilizações e culturas milenares. O país conta com uma classe média e um mercado consumidor muito grandes e ainda em crescimento. No futuro próximo, o Brasil deve buscar relações bilaterais condizentes com o elevado nível de cooperação existente nos planos pluri e multilateral, aproveitando as potencialidades e complementaridades entre os dois países. Espera-se que os avanços alcançados nas últimas duas décadas não tenham sido apenas a coroação de setenta anos de relações bilaterais, mas também o lançamento das bases sobre as quais será construída e aprimorada a parceria estratégica entre dois gigantes no século XXI.

Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects*. June 2017: A Fragile Recovery. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>. Acesso em: 9 set. 2017.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Open Data*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 9 set. 2017.

BANDYOPADHYAY, S. *From Plassey to Partition*: A History of Modern India. Nova Delhi: Orient BlackSwan, 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>. Acesso em: 9 set. 2017.

KEAY, J. *India*: A History. New York: Grove Press, 2000.

MILLER, B. S. (Trad.). *The Bhagavad Gita*, Bantam Classic, 1999.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC), Brasil. *Balança Comercial Brasileira*: Países e Blocos. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>. Acesso em: 9 set. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), Brasil. *República da Índia*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5238-republica-da-india>. Acesso em: 12 out. 2017.

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA, Índia. *Export Import Data Bank*. Disponível em: <http://commerce.gov.in/eidb/icomq.asp>. Acesso em: 9 set. 2017.

MINISTÉRIO DOS ASSUNTOS EXTERIORES, Índia. *Outgoing Visits*. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/outgoing-visits.htm?2/outgoing_visits>. Acesso em: 9 set. 2017.

NEHRU, J. *The Discovery of India*. Nova Delhi: Oxford University Press, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Population Prospects*: The 2017 Revision. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf>. Acesso em: 9 set. 2017.

SARKAR, S. *Modern India*, 1885-1947. Basingstoke: Macmillan, 1989.

SAXENA, P. *India-Brazil Relations*. Disponível em: <http://www.idsa.in/backgrounder/IndiaBrazilRelations_210712 >. Acesso em: 12 out. 2017.

SINGH, U. *A history of ancient and early medieval India*: from the Stone Age to the 12th century. Noida: Pearson, 2017.

STUENKEL, O. The case for stronger Brazil-India relations. *Indian Foreign Affairs Journal*, Nova Delhi, v. 5, n. 3, jul./set. 2010, p. 290-304.

VIANA JÚNIOR, P. A. Brasil-Índia: Construindo uma parceria estratégica – A cooperação entre dois gigantes democráticos do Século XXI. In: BARBOSA, P. H. B. (Org). *Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 103-134.

Goa como plataforma de cooperação entre a Índia e os países lusófonos, particularmente com o Brasil

Aurobindo Xavier*

Resumo

Os chamados países lusófonos são abordados neste artigo no sentido mais lato da palavra, isto é, não se circunscrevendo às entidades políticas que surgiram, com a exceção do Brasil, após o processo de descolonização das colônias portuguesas em 1974. Apenas por comodidade empregamos a expressão "países lusófonos". As relações de Goa/Índia com os países lusófonos cristalizaram-se já no século XVI. Depois de uma época de ouro que se estendeu do século XVI ao século IX, seguiu-se uma letargia na primeira metade do século XX. Com a independência da União Indiana em 1947, e até 1961 quando Goa foi invadida por tropas da União Indiana e anexada à Índia, Goa reviveu pela última vez e em força as suas relações com o espaço lusófono. Entre 1961 e 1974 verificou-se um eclipse total de Goa nas suas relações com a lusofonia e um desmonte da língua e cultura portuguesa no território. Depois do reatamento das relações diplomáticas entre a Índia e Portugal em 1974, Goa começou lentamente a ganhar um certo ímpeto nas relações com o espaço lusófono o que parece predestinar outra vez Goa como uma plataforma preferencial das relações da Índia com os países lusófonos.

Palavras-chave: Goa, Índia portuguesa, Índia, lusofonia, Império Português do Oriente.

* Presidente da Sociedade Lusófona de Goa (LSG – Lusophone Society of Goa, <http://lusophonegoa.org/pt/>) e do Centro Cultural Brasileiro em Goa (BCCG – Brazilian Cultural Centre in Goa, <http://centrebrazilgoa.org/pt/>). Professor universitário aposentado.

Introdução

Na época das navegações e da colonização europeia , os portugueses foram os primeiros a se estabelecer na Índia. Logo após a chegada foi criado em 1505 o Estado Português da Índia com a capital em Goa.

Utilizando Goa como uma plataforma os portugueses, para além da promoção do comércio entre a Ásia e a Europa, difundiram a língua e a cultura portuguesa assim como a religião católica na Ásia. Existe uma multiplicidade de artigos que entram em detalhe sobre os diferentes aspectos destas atividades. Este artigo porém tenta abordar sucintamente mas ao mesmo tempo de uma maneira global a evolução e a relevância de Goa/Índia nas relações com o espaço lusófono desde a chegada dos portugueses na Índia até os dias de hoje. Para esse efeito, o artigo está dividido cronologicamente segundo as principais épocas históricas consideradas relevantes para as relações de Goa/Índia com o espaço lusófono e mostrando que Goa foi uma importante plataforma para esse efeito. Sempre que possível referiu-se também às relações de Goa/Índia com o Brasil.

A época de ouro das relações Goa/Índia com o espaço da lusofonia (século XVI a século XX)

A descoberta do caminho marítimo para a Índia em 1498 pelo navegador português Vasco da Gama foi o marco inicial das relações de Goa com os países e as regiões lusófonas e, por via de Goa, das relações entre a Índia e o espaço lusófono.

Com a chegada dos portugueses à Índia começou a formar-se paulatinamente na Ásia aquela entidade que mais tarde chamou-se o Império Português do Oriente. Era um império que se estendia de Moçambique ao Japão e cujo centro político, comercial, religioso e cultural era Goa, a capital do Estado Português da India, um estado criado em 1504, e que teve D. Francisco de Almeida como seu primeiro governador e vice-rei.

O Império não se referia porém a um território continuado mas era constituído apenas por um aglomerado de feitorias isoladas, onde atuavam principalmente os comerciantes portugueses e missões religiosas, e que se situavam regra geral, nas regiões costeiras. Estas feitorias estavam ligadas e subordinadas aos vice-reis e governadores do Estado Português da

Índia. Para além dessas feitorias, o Império englobava também pequenos territórios isolados, como fortalezas e regiões habitadas por portugueses, mas vagamente ligadas ao Estado Português da Índia. Por via da rede de contatos desse Império, Portugal controlava o comércio entre a Europa e a Ásia particularmente o de especiarias, mas também de pedras preciosas, seda e porcelana (RUSSELL-WOOD, 1998).

Assim, Goa foi durante séculos uma plataforma vital para a implementação das relações comerciais entre Portugal e os países, reinos e regiões da Ásia bem como para a difusão da língua e cultura portuguesa e da religião católica.

A influência de Portugal via Goa, em função da expansão colonial e comercial portuguesa, era tão preponderante na Ásia que nos séculos XVI, XVII e XVIII o português foi até a língua de negócios nas regiões costeiras da Ásia. Naquela época o português foi usado não somente nas cidades asiáticas conquistadas pelos portugueses, mas também, e independente dos portugueses, por muitos governantes locais nos seus contatos com outros estrangeiros vindos da Europa (holandeses, ingleses, dinamarqueses, etc.). A língua portuguesa tornou-se assim a língua da corte em alguns reinos asiáticos, por exemplo, no Ceilão onde um documento revela claramente a existência de escribas portugueses na corte de Kandy (Ceilão). O documento foi escrito em pergaminho num português impecável. A língua portuguesa era então a segunda língua na corte de Kandy (DEVENDRA, 2017; DE SILVA, 2009; RAMERINI, 2017).

Por sua vez Goa, em termos culturais, foi uma vigorosa plataforma para a difusão da cultura europeia na Ásia. Vejamos alguns exemplos dessa plataforma que ilustram a sua grande relevância.

A introdução da imprensa escrita na Ásia pelo sistema mecânico de tipos móveis inventado por Gutenberg deu-se a partir de Goa cerca de 100 anos após o início da sua utilização na Europa. No colégio jesuítico de São Paulo em Goa foi publicado, já em 1556, o livro *Conclusiones Philosophicas*, por um sistema mecânico de tipos móveis trazido da Europa. Essa nova tecnologia de impressão foi a primeira a ser introduzida tanto na Índia como em todas as colônias portuguesas. Logo a seguir, em 1563, foi impressa em Goa, por João de Endem, a conhecida obra de Garcia de Orta "Colóquios dos simples e drogas he cousas medicinais da Índia" (GRACIAS, 1880).

A partir do início do século XVII a tecnologia de Gutenberg começou a difundir-se pela Índia. Aparentemente, a primeira tentativa deu-se já em 1674, quando uma prensa deste tipo foi introduzida em Bombaim, isto é, pouco mais de cem anos após a impressão do primeiro livro em Goa. Seguiu-se a tentativa de Nana Fadavani, um político em Puna (perto de Bombaim), de preparar moldes de letras em língua marata para a impressão do *Bhagavad Gita*, texto religioso hindu, no que foi mal sucedido. Fadavani prosseguiu então com a feitura de moldes em inglês.

No sul da Índia onde a língua portuguesa já era razoavelmente conhecida em 1578 por via dos descendentes de portugueses ali estabelecidos, a imprensa escrita começou a ser mais facilmente difundida. O missionário protestante dinamarquês Bartolomeu Ziegenbalg, que é considerado o precursor da atividade missionária protestante na Índia, aproveitou-se dessa situação para obter informações sobre essa nova tecnologia de impressão junto à comunidade portuguesa no sudoeste da Índia com a finalidade de introduzi-la em Tranquebar, Madrasta (hoje Chennai), no leste da Índia. Ziegenbalg estava convencido de que não conseguiria alcançar os seus objetivos missionários sem obter a tecnologia de impressão introduzida pelos portugueses em Goa e depois na costa de malabar a sul de Goa. Em 1712 Ziegenbalg conseguiu enfim receber, via Londres, um equipamento de impressão de Gutenberg dando assim início a esta tecnologia também na costa leste da India, muito embora esta impressão estivesse no início confinada aos caracteres em língua portuguesa. Em 1713 existia já uma fundição de caracteres tanto em português como em línguas locais o que em muito ajudou a difusão do protestantismo no leste da Índia. A partir daqui a tecnologia, que fora introduzida pelos portugueses em Goa, expandiu-se rapidamente pela Índia toda (PRIOLKAR, 1958).

Para além da promoção da língua e cultura portuguesas, Portugal utilizou Goa como uma plataforma para apoio e administração das missões católicas na Ásia. Já em 1533, foi erigida a Diocese de Goa cuja jurisdição se estendia desde o Cabo da Boa Esperança até a China e o Japão. Com o passar do tempo foram incluídas na região metropolitana de Goa outras dioceses como Moçambique em África, Cranganore e Meliapor na Índia, Macau, Nanquim e Pequim na China e Funay no Japão com o que, a partir de 1928, o arcebispo de Goa passou a ter a designação de patriarca

das Índias Orientais. Estabeleceram-se por essa via ao longo dos séculos, importantes relações de missionização entre Goa e as regiões do Oriente, primeiro realizada essencialmente por missionários portugueses e mais tarde, particularmente a partir do século XVII, por via de missionários goeses. No Sri Lanka o cristianismo começou a espalhar-se apenas com a chegada dos portugueses, quando em 1543 cinco franciscanos enviados pelo rei D. João III chegaram a Kotte para converter o soberano local, o que viria a acontecer com o rei Dharmapala em 1551. Mais tarde a tarefa de conversão no Sri Lanka coube particularmente ao missionário goês padre José Vaz, nascido em Goa em 1651, tendo vindo a falecer no Sri Lanka em 16 de janeiro de 1711. Depois de beatificado pelo papa João Paulo II em janeiro de 1995 o papa Francisco, numa visita a Sri Lanka em 14 de Janeiro de 2015, declarou o padre José Vaz como santo (AGÊNCIA ECCLESIA, 2018).

Todo este apostolado religioso contribuiu para que Goa fosse um pilar e uma plataforma sólida e secular importante para a difusão do catolicismo na Ásia, pelo que Goa ficou também conhecida como Roma do Oriente (RÊGO, 1958).

A osmose comercial, cultural religiosa entre Goa e Portugal é de uma profundidade e amplitude bem refletida nos milhares de documentos e escritos relacionados com Goa e o Império Português no Oriente que ocupam centenas de bibliotecas e arquivos públicos e particulares espalhados pelo mundo. Refiro-me aqui em especial o Arquivo Nacional da Torre do Tombo em Lisboa, a Biblioteca Nacional do Brasil no Rio de Janeiro, os Historical Archives of Goa e o Arquivo do Governo Central da Sociedade de Jesus em Roma o ARSI (Archivum Romanum Societatis Iesu).

A pujança da capital de Goa, com as suas majestosas basílicas e igrejas, seus palácios suntuosos e o seu efervescente comércio nos séculos XVI e XVII era tão forte que ficou célebre o ditado "Quem viu Goa não precisa ver Lisboa".

Porém, e como sempre, a riqueza e a fortuna atraem tanto a inveja e a competição. E Goa não podia ser diferente. Outros países europeus, particularmente a Inglaterra, a Dinamarca e a Holanda começaram a cobiçar o comércio português no Oriente. Devido aos constantes ataques das frotas desses países às possessões portuguesas na Ásia, já no século

XVII o Império Português do Oriente começou a fraquejar. A par dessa evolução militar a cidade de Goa, capital do Estado da India, viu-se submetida a diversos problemas de insalubridade que culminaram com a eclosão de várias epidemias, devastadoras para a população da cidade. Esta situação, que se arrastava por muito tempo, obrigou o vice-rei conde de Ega em 1759 a instalar a sua residência definitiva em Panjim, a cerca de 10 km a oeste de Velha Goa.

No século XX desse grande Império Português no Oriente sobravam apenas o Estado Português da Índia, (Goa, Damão e Diu), os territórios de Macau e Timor Leste.

A presença luso-oriental na gênese do Brasil Colonial

Os começos da lusofonia em Goa e no Brasil têm datas praticamente coincidentes. Após a chegada oficial, em 22 de abril de 1500, da frota comandada por Pedro Álvares Cabral ao território denominado Ilha de Vera Cruz, e depois de uma estadia de poucos dias, a armada continuou o seu percurso até a Índia para, à ordem do rei D. Manuel confirmar as informações sobre a Índia relatadas pelo descobridor Vasco da Gama do caminho marítimo para a India. Assim, Brasil e Índia foram inseridas no espaço lusófono quase simultaneamente.

A partir dessa simultaneidade temporal, as relações de Goa com o Brasil nos séculos XVI a XIX evoluíram em função da conjugação de alguns fatores políticos, econômicos e culturais. Durante esses séculos não houve, por assim dizer, uma atitude proativa dos governos de Goa para estabelecer relações privilegiadas entre Goa e o Brasil. Essas relações foram controladas por Portugal e circunscreveram-se predominantemente ao nível econômico e comercial em função dos benefícios que delas advinham a Portugal.

Dependendo dos recursos minerais que iam sendo descobertos e da produção agrícola no Brasil, Portugal manipulava a economia do Brasil ao sabor da situação da sua própria economia. Essa manipulação era efetuada via mudança da legislação comercial e das tarifas alfandegárias. Para além do Brasil, Portugal estava também cada vez mais dependente da economia do Estado Português da India, situação essa que por sua vez estava sujeita à expansão da atividade comercial da Inglaterra, Holanda

e Dinamarca na Ásia. Do resultado da combinação desses dois fatores, as relações comerciais entre Goa e Brasil tinham os seus altos e baixos. Em termos econômicos é sabido que as flutuações da economia brasileira estiveram particularmente relacionadas com o apogeu do ciclo do açúcar de 1570 até 1680, com o chamado ciclo de especiarias importadas da Índia e com o ciclo de ouro depois da sua descoberta em Minas Gerais por volta de 1695, juntamente com a descoberta de diamantes na Bahia, Mato Grosso e Goiás. Após o declínio da época aurífera brasileira em meados do século XVIII, seguiu-se uma outra fase, desta vez relacionada com o tabaco (ANTONY, 2013).

Mesmo no século XIX a interação comercial entre Goa e o Brasil teve a sua continuação. Segundo Luís Antunes (2008):

> o valor total dos têxteis indianos remetidos para o Rio de Janeiro, entre 1809 e 1819, girou em torno de 8:400:000$000 réis (cerca de 2.370.000 libras esterlinas), uma quantia enorme se tivermos em conta que o total de ouro e prata do Brasil enviado para Goa no mesmo período para saldar a fatura dos têxteis foi apenas de 656:948$900 réis (cerca de 185.055 libras esterlinas). Ou seja, nas transações entre Goa e o Rio de Janeiro o valor dos metais preciosos apenas cobria cerca de 1/13 dos têxteis indianos.

As trocas comerciais entre Goa e o Brasil afetaram, para além da economia de Goa e do Brasil, o intercâmbio cultural e mesmo político como veremos abaixo.

A permuta das plantas, o marfim existente na Índia e o mobiliário indo-português com caraterísticas da arte indiana influenciaram Goa e o Brasil. Mesmo na arquitetura existem aparentemente traços em comum entre Goa e o Brasil.

Já no início da época dos descobrimentos as naus da carreira da Índia carregadas de mercadorias do porto de Goa abasteciam Salvador, e a partir dali outros portos brasileiros, com especiarias, tecidos e mesmo obras de arte como era o caso de estatuetas de marfim elaboradas em Goa. Para além das estatuetas também o mobiliário indo-português era deveras apreciado pela alta burguesia portuguesa que se encontrava no Brasil, particularmente em Salvador e em Minas Gerais. Segundo Lúzio, a iconografia em marfim da coleção do Museu de Arte Sacra da Bahia,

além dos documentos relativos à atuação dos missionários jesuítas na Índia e na Bahia, atesta bem as dinâmicas de interações intracoloniais, um mecanismo de integração socioeconômica. (LÚZIO, 2016). Quase todos os museus da Bahia dedicam uma seção aos marfins goeses, que chegaram ao Brasil em razoável quantidade nos séculos XVII e XVIII, com ou sem policromia, mesclados ou não com detalhes em madeira, com ou sem realce de pormenores em dourado. Copiadas de modelos europeus, mas de inspiração e espírito decorativo essencialmente indianos, estas imagens de pequeno vulto destinavam-se sobretudo às capelas e oratórios particulares, atendendo ao culto familiar. E Lúzio (2016) remata que "é possível identificar na imaginária barroca, na gastronomia, no comércio e nos costumes, a presença luso-oriental na gênese cultural do Brasil colonial".

Durante o ciclo do açúcar existem relatos de marfins de Goa trazidos para o Brasil nas bagagens dos colonos contratados para a fabricação do açúcar ou importadas da carreira das Índias. No século XVII por exemplo, o Menino Jesus de Olinda, em posição budista, criado por frei Agostinho da Piedade entre os anos de 1635 e 1639, que se encontra no Mosteiro de S. Bento em Olinda, reflete, segundo Schunk a imaginária oriental de Goa. E mesmo a imagem de Nossa Senhora da Conceição Aparecida, padroeira do Brasil, agrega, segundo o mesmo autor, elementos mestiços, brasileiros e orientais inspirados em elementos eruditos, influenciados pela arte indo-portuguesa de Goa (SCHUNK, 2013).

A influência indo-portuguesa no Brasil continua até o século XIX. Segundo Edjane Silva, a representação do Bom Pastor indo-português inserida nas demais colônias portuguesas chega também ao Brasil, sobretudo no século XVII, e influencia algumas produções baianas, mesmo aquelas ainda produzidas tardiamente por religiosas do Recolhimento de Nossa Senhora dos Humildes, em Santo Amaro da Purificação, no século XIX (SILVA, 2009).

Em termos de arquitetura, a influência portuguesa no Brasil e em Goa revela-se também, segundo Helder Carita (2016), por traços comuns na arquitetura das casas senhoriais luso-indo-brasileiras entre os séculos XVI e XVIII.

A par dessa influência cultural ocorreu também, mesmo que mais isoladamente, uma interação na área política entre Goa e o Brasil.

Personagens familiares aos brasileiros como Martim Afonso de Sousa (1500-1564) ou o bispo Pedro Fernandes Sardinha (1495-1556) transitaram entre o espaço geográfico brasileiro e o de Goa deixando suas marcas na história de Goa e do Brasil. Martim Afonso tomou posse do governo de Goa em 1541, enquanto Pedro Fernandes Sardinha, primeiro bispo do Brasil, permanece em Goa de 1545 a 1549. Os dois moldaram contextos políticos, religiosos e culturais de Goa e do Brasil bebendo do modelo comum da colonização portuguesa (SCHUNK, 2013).

Sobre a presença de goeses no Brasil entre os séculos XVI e XIX pouco se sabe. Em um ou outro documento histórico existem indicações dessa presença. Como exemplo seja aqui referido Jacinto Ribeiro, "homem solteiro, que vive de sua arte de pintor, natural da Índia, idade de 38 anos" que teria exercido seus talentos em Minas desde 1711 e é mencionado num documento de 1721 encontrado nos arquivos de Sabará. Jacinto Ribeiro é supostamente o autor das chinesices (exóticos elementos decorativos) dos painéis orientalizantes da Capela de Nossa Senhora do Ó em Sabará, Minas Gerais, considerada um dos mais preciosos monumentos do barroco brasileiro (FONSECA, 2017).

Um outro aspeto interessante a salientar nas relações entre Goa e o Brasil é a influência interposta por via de Moçambique a partir do século XVIII por negreiros brasileiros. Aproveitando-se do fato de Portugal pretender dinamizar o comércio com a Índia e alargá-lo aos outros domínios ultramarinos, nomeadamente ao Brasil alguns dos negreiros brasileiros foram autorizados a estabelecerem-se em Moçambique. Esses brasileiros utilizaram Moçambique como plataforma de mercadorias e escravos entre o Brasil e Goa (ANTUNES, 2008).

A Índia entre a independência e a anexação de Goa (1947-1961)

Depois da proclamação da sua independência em 25 de agosto de 1947, a Índia tentou em primeiro lugar planear estrategicamente os principais pilares do desenvolvimento econômico e social da sua população. Paralelamente levou em conta a implementação de um sentimento de unidade nacional, o qual se perdera um pouco durante o atribulado processo de independência e que terminara com a fragmentação

do subcontinente indiano, conduzindo ao surgimento de duas grandes nações: a Índia e o Paquistão.

Em termos econômicos Jawaharlal Nehru, primeiro-ministro indiano a partir de 1947, teve desde o início em mente organizar o desenvolvimento do país por planos quinquenais, onde se preferenciava a criação de uma indústria pesada, a proteção da atividade empresarial nacional, a produção artesanal, a regulação do sistema financeiro e um controle estatal de setores estratégicos. Era um sistema elaborado um pouco à semelhança do planejamento vigente então em muitos países de conotação socialista dependentes da União Soviética (NARLIKAR, 2007).

No plano externo a Índia teve que fazer uma escolha no âmbito da nova ordem mundial que se criara após a segunda guerra mundial e que era caraterizada por dois grandes blocos políticos, um o ocidental, de tendência capitalista e de democracia liderado pelos Estados Unidos, e o outro, com caraterísticas socialistas e estatizantes com governos centralistas e liderado pela União Soviética. A Índia por sua vez acabara de sair de uma luta anticolonialista que teve como finalidade expulsar a Inglaterra como potência colonial da Índia, e Nehru optou por levar a luta contra o colonialismo ao plano internacional. E achou que essa sua política seria melhormente sucedida num terceiro bloco, o Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) ou Movimento Não Alinhado ainda por criar, e que se colocaria equidistante entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Com muita tenacidade Nehru, conjuntamente com alguns outros países como a Indonésia e o Egito, que haviam também passado recentemente pelo processo de independência, esquematizou o surgimento desse terceiro bloco de países com que sonhava na chamada Conferência de Bandung realizada em Bandung (Indonésia) em abril de 1955. Nehru, que presidiu a Conferência em conjunto com os primeiros-ministros Gamal Abdel Nasser do Egito e Sukarno da Indonésia, conseguiu definir as traves mestras da nova força política global, a chamada de países "não alinhados": a promoção da cooperação econômica e cultural dos países africanos e asiáticos do então chamado "Terceiro Mundo", como forma de oposição ao colonialismo, por parte dos Estados Unidos e da União Soviética (CHOUCRI, 1969).

Durante mais de duas décadas e por força deste bloco, o mundo assistiu a nível internacional a uma política de luta anticolonialista que

exigia das potências coloniais, para além da concessão de autonomia às suas colónias, o direito de todos os povos a autodeterminação, a luta pela independência, e pela liberdade de escolha dos seus próprios sistemas políticos. Para alcançar os seus objetivos o bloco dos não alinhados utilizou tanto quanto possível, e com bastante eficiência, todas as instâncias internacionais, particularmente o fórum das Nações Unidas.

Neste contexto oferecia-se a Nehru uma excelente oportunidade no plano doméstico. Mesmo ante portas estavam França e Portugal, duas potências coloniais que continuavam a ter colónias encravadas na Índia. Nada mais fácil portanto do que demonstrar na prática a execução da luta anticolonialista, satisfazendo simultaneamente o bloco dos países não alinhados. No caso da França eram os protetorados remanescentes da Índia Francesa e no caso de Portugal os territórios do Estado da Índia remanescentes do Império Português do Oriente.

Os franceses, que tinham começado a estabelecer-se na Índia com a criação de *La Compagnie Française des Indes Orientales* em finais de século XVI, controlavam em 1816 cinco territórios, a saber Pondichéry, Chandemagore, Karikal, Mahé e Yanam e os enclaves de Machilipatnam, Kozhikode e Surat.

Logo a seguir à independência da Índia em outubro de 1947, Nehru conseguiu que a França cedesse à Índia os territórios de Machilipatnam, Kozhikode e Surat. Depois, em 1948, a França celebrou com a Índia um acordo para que, por via de eleições nos restantes territórios, a população pudesse escolher o seu futuro. De fato porém ocorreu, à margem das prometidas eleições, uma sucessiva integração desses territórios na União Indiana. Mas a integração de jure dos territórios da França na Índia teve lugar apenas em 1962, quando o parlamento francês ratificou o tratado com a Índia.

Embalados pela atitude da França e observando quão fácil e com que rapidez os franceses haviam sido expulsos da Índia, Nehru voltou-se então com vigor e o mesmo intuito para Portugal, reavivando afirmações que havia feito já em seu discurso em 1955 onde explicara que em Goa era bem patente o conflito entre o século XVI e o século XX, colocando em oposição um colonialismo decadente que enfrentava uma Índia independente assim afrontada e insultada pelas autoridades portuguesas. Para Nehru, Goa era

a última presença visível do colonialismo no subcontinente indiano, uma recordação de um passado obscuro (NEHRU, 1961).

Facilitado pelo sentimento nacionalista e anticolonialista predominante na Índia, associado aos sucessos do bloco dos não alinhados a nível internacional, Nehru esbarrou-se porém com a política também nacionalista de Portugal defendida ferrenhamente por António de Oliveira Salazar, primeiro-ministro português com caraterísticas fortemente autoritárias. Para Salazar, Goa representava a continuação de um passado glorioso com uma missão civilizadora e de cristianização e Portugal estendia-se indivisível do Minho a Timor. Sobre essa posição não havia para Salazar nada a discutir. Quaisquer resistências no plano doméstico à execução dessa política e quaisquer iniciativas políticas no plano internacional eram rechaçadas com a argumentação de que o território pluricontinental de Portugal era inegociável.

Nehru, também imperturbável perante a obstinação portuguesa, tentou diversas iniciativas, sugerindo a Portugal negociações para a cedência dos territórios portugueses na Índia, como fizera com a França, porém Portugal continuava perenptório: os territórios portugueses não eram negociáveis.

Adriano Moreira, ministro do Ultramar do governo de Salazar entre 1961 e 1963, já em 1955 reagira aos propósitos delineados na Conferência de Bandung. No seu livro *A Conferência de Bandung e a Missão de Portugal* posicionou com clareza a política portuguesa face às metas e objetivos dos países não alinhados afirmando que "foram poucos os observadores ocidentais que imediatamente se aperceberam da real dimensão desta conferência, subestimando e desprezando possíveis consequências, tais como, alterações profundas e irreversíveis na estrutura da comunidade internacional". Portugal manifestava assim, por via de um dos principais arquitetos da política ultramarina portuguesa, a sua preocupação e ao mesmo tempo oposição aos objetivos dos não alinhados no que respeita a autodeterminação dos povos colonizados. Portugal negava-se assim insistentemente a conceder uma "liberdade de escolha dos estados relativamente aos seus próprios sistemas políticos" (MOREIRA, 1955).

Muito embora todo o discurso político da Índia entre 1947 e 1961 defendesse a autodeterminação das colônias, em relação a Goa era subjacente, face ao paralelismo do que acontecera com as colônias

francesas na Índia, a pura integração do Estado Português da Índia na União Indiana. No entanto, a nível internacional o principal argumento político utilizado por parte da Índia contra Portugal era o de que Portugal recusava a autodeterminação nas suas colônias e por isso tinha que ser sistematicamente condenado. Posteriormente, a Índia começou a ameaçar Portugal veladamente de anexação por força dos territórios portugueses na Índia. Para isso iniciou tentativas a nível internacional de obter apoio para a resolução do problema à força.

Pouco antes da invasão de Goa por tropas indianas em dezembro de 1961, e numa última tentativa de conseguir apoio norte-americano para os seus intentos, Nehru aproximou-se do presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy. O presidente, que acabara de tomar posse em 20 de janeiro de 1961, embora não se tivesse manifestado contrário aos direitos territoriais da Índia sobre Goa, opôs-se a uma ocupação de Goa por força o que, segundo Kennedy, colocaria a Índia como uma espécie de beligerante e violaria os princípios de pacifismo defendidos por Ghandi, o mentor de Nehru que falecera treze anos antes. Essa posição de Kennedy foi reforçada pelo mesmo num encontro cerca de seis semanas antes da invasão de Goa (KEESING'S RECORD OF WORLD EVENTS, 1962).

Nehru tomou então a decisão de ocupar Goa por força. Com justificativas pouco credíveis de que em Goa estava a ocorrer uma sublevação da população local contra Portugal, e que Portugal representava uma ameaça militar à Índia, as tropas da União Indiana invadiram Goa em 19 de dezembro de 1961 findando a presença portuguesa na Índia, iniciada em 1510. Ficava desta maneira resolvido o conflito entre a geografia da Índia e a história de Portugal.

Para Goa, que servira durante 450 anos como uma plataforma vital de difusão da língua e cultura portuguesa no espaço asiático, a invasão e posterior anexação dos territórios de Goa, Damão e Diu na União Indiana foi como que uma espécie de golpe mortal. Depois de 1961 Goa nunca mais recuperou nem uma centelha da sua força como plataforma da lusofonia.

De 1961 a 1974 o regime de Salazar manteve a sua posição em não reconhecer a anexação do Estado Português da Índia pela União Indiana. No seu célebre discurso de 3 de janeiro de 1962 na sessão da Assembleia Nacional Portuguesa, logo após a invasão de Goa, Salazar afirmava

claramente: "Pois que não aceitamos a validade do fato consumado, a questão de Goa não terminou; pode dizer-se com verdade que é mesmo agora que começa. As razões que nos impediram de negociar a cedência dos territórios do Estado Português da Índia são as mesmas que em absoluto nos vedam de reconhecer a conquista" (PENSAMENTO DE SALAZAR, 1962).

No plano internacional as reações a esta invasão foram, como era de se esperar, de apoio incondicional por parte dos países não alinhados e do bloco soviético enquanto que os países do bloco ocidental manifestaram a sua preocupação ou até mesmo aversão. Essa divisão dos blocos refletiu-se também nas Nações Unidas onde Portugal solicitou logo em 18 de dezembro de 1961 uma reunião do Conselho de Segurança para discutir a invasão de Goa. Esta solicitação foi apoiada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Turquia, Chile, Equador e pela China Nacionalista, teve oposição de dois países (União Soviética e Ceilão) e dois países abstiveram-se (República Árabe Unida e Libéria). Uma resolução apresentada na sequência da solicitação, pelos Estados Unidos, Grã Bretanha, França e Turquia e em que era pedida a cessação imediata de hostilidades e a retirada das forças para posições prevalecentes antes de 17 de dezembro de 1961 e solicitando também que Índia e Portugal elaborassem uma solução permanente para as suas diferenças por meios pacíficos recebeu sete votos favoráveis (quatro dos que apresentaram a resolução, mais Chile, Equador e a China Nacionalista) e quatro votos contra (União Soviética, Ceilão, Libéria e República Árabe Unida), mas foi derrotada pelo veto da União Soviética (KEESING'S RECORD OF WORLD EVENTS, 1962).

Brasil: nós estamos ao lado de Portugal (1947-1961)

Enquanto no Brasil durante o governo de Getúlio Vargas (1951-1954) houve uma certa simpatia pelos movimentos de independência das colônias e onde todo o colonialismo era entendido como indesejável, depois, nos governos de Café Filho (1954-1955) e de Juscelino Kubitschek (1956-1960) o apoio do Brasil à causa de Goa portuguesa foi bastante irrestrito fundamentando-se nos tradicionais laços de amizade entre o Brasil e Portugal. Desde a Conferência de Bandung em 1955 o Brasil mostrou sempre solidariedade para com Portugal em relação a Goa. Logo durante a realização da conferência, o presidente da República Brasileira

Café Filho, que se encontrava de visita a Portugal, enviou Bezerra de Menezes como observador brasileiro inoficial à Conferência de Bandung. Às pressões que se sucederam da parte da Índia sobre o Brasil em relação ao caso de Goa, Café Filho sempre afirmou "nós estamos ao lado de Portugal em qualquer parte do Mundo" (FURTADO, 2008).

Mais tarde e até 1974, na época da Revolução dos Cravos em Portugal e da independência das colônias portuguesas, o Brasil mostrou-se diplomaticamente muito cauteloso mas sempre atento para não prejudicar especificamente os interesses portugueses em Goa.

O revivar das relações entre Goa e os países lusófonos (1947-1961)

Ao mesmo tempo que a Índia exercia pressão sobre Portugal para uma solução negociada com a finalidade da integração de Goa na União Indiana, começou a crescer, do lado português, uma reação para vincar ainda mais os laços de Goa com Portugal e reforçar a ideia de que Goa não era uma colônia, mas sim uma província ultramarina portuguesa. Isto contribuiu para que a letargia administrativa, política, cultural e econômica que se verificava em Goa desde os finais do século XIX e no século XX sofresse uma viragem bastante radical com a independência da União Indiana em 1947.

O regime português achava que tinha de reagir porque começava a ter consciência que, caso não interviesse com muito dinamismo no desenvolvimento das suas colônias, corria sério risco de as perder por via de uma intensificação da luta pela independência nas mesmas.

Entre todas as colônias portuguesas o risco mais iminente corria Goa, já que Nehru desde 1955 estava decidido a terminar com a colonização portuguesa na Índia. A invasão e ocupação indiana em 1954 de Dadra e Nagar Haveli, minúsculos enclaves portugueses adjacentes ao território de Damão e circundados por território indiano, foi a pedra de toque que Portugal rapidamente reconheceu como um sinal de alarme. Para a Índia foi uma incursão com sucesso no Estado Português da Índia. Quase simultaneamente com esta incursão, a União Indiana impôs um bloqueio econômico aos territórios portugueses na Índia, que assim, de rompante,

viram-se privados de grande parte do seu abastecimento, então proveniente na sua quase totalidade da Índia.

Este bloqueio mais ainda espicaçou a determinação política do governo português de forçar o desenvolvimento econômico de Goa e aproximar culturalmente Goa de Portugal.

Nos sucessivos passos dados na estratégia portuguesa de desenvolvimento de Goa há a salientar a constituição da empresa aérea TAIP (Transportes Aéreos da Índia Portuguesa) que ajudou a furar o bloqueio de transporte por via de uma ligação aérea para Portugal via Karachi no Paquistão. A empresa cresceu rapidamente e em 1961 a sua frota tinha sete aviões modernos (dois Vickers VC.1 Viking, dois DC-4 e três DC-6) tendo transportado cerca de seis mil passageiros em 1960.

A companhia Estaleiros Navais de Goa (ENG) foi outra importante empresa, criada em 1957 e destinada à construção e reparação de barcaças de minério para ajudar a indústria de mineração de ferro e manganês que se encontrava em pleno desenvolvimento. Depois da anexação de Goa à União Indiana a ENG foi redenominada de Goa Shipyard Limited (GSL) e desenvolvida com muito sucesso pela Marinha Indiana e Guarda Costeira Indiana para a construção de navios de guerra.

Também foram estabelecidas novas ligações marítimas entre o porto goês de Mormugão e portos estrangeiros, particularmente o de Karachi, as quais serviam tanto para a exportação do minério de ferro como para a importação de bens do estrangeiro.

E a mineração contribuiu decisivamente para o desenvolvimento econômico de Goa após o bloqueio. As divisas estrangeiras provenientes da exportação mineira ajudaram significativamente para o elevado bem-estar da população de Goa nessa década. As estatísticas mostram que enquanto em 1948 foram exportados apenas 5.464 toneladas de minério de ferro no valor de 188.295 rupias este valor subira em 1961 para 6.527,695 toneladas no valor de 183.143,197 rupias com exportações particularmente para o Japão e a Alemanha. No fim foi por assim dizer o bloqueio econômico da Índia que contribuiu para salvar a economia de Goa (COSTA, 2002).

Em termos de acionismo político prático em relação a Goa, a Índia iniciou o movimento pacifista denominado de *Satyagraha* (uma filosofia desenvolvida por Gandhi para o movimento de resistência não violenta na

Índia) e defendido especialmente pelo Goa Action Committee fundado em Bombaim em 1953 por Tristão de Bragança Cunha. Mas nessa fase a Índia apoiou também incursões de natureza guerrilheira defendida pelo grupo Azad Gomantak Dal, um grupo de Goa, com assaltos particularmente a postos policiais e com vítimas mortais. Porém nenhuma dessas atividades atraiu particular atenção e apoio da população goesa.

O acionismo político prático indiano em relação a Goa resumia-se a programas radiofônicos em português difundidos pela emissora estatal da Índia a All India Radio (AIR). Na área cultural foi Portugal quem controlou quase por completo a situação em Goa depois de 1947.

Cercado política e economicamente em Goa, Portugal encetou uma fuga para a frente na área cultural. Imbuído da tradição secular histórica existente em Goa do relacionamento com a lusofonia, enquadrou inteligentemente o conceito do luso-tropicalismo, que começava a radiar no mundo da lusofonia, na sua prática política. Idealizado no início da década de 1950 pelo escritor brasileiro Gilberto Freyre o luso--tropicalismo serviu ao regime português de uma perfeita base ideológica para a implementação da sua política cultural em Goa e nas suas restantes colônias. Aliás, parece ser um grande acaso, mas foi precisamente em Goa, numa conferência no Instituto Vasco da Gama em Panjim em novembro de 1951, que Freyre formulou pela primeira vez o novo conceito do luso--tropicalismo (FREYRE, 1953). Freyre defendia que o "método mouro" de "conquista pacífica" de povos, de raças e de culturas fora assimilado pelos portugueses e posto ao serviço da expansão cristã nos trópicos (CASTELO, 2011).

O regime de Salazar aproveitou-se deste conceito de luso-tropicalismo para demonstrar também em Goa a especificidade do caráter do português: as suas predisposições para a "aventura ultramarina ou tropical", para a miscigenação, para a interpenetração de valores e costumes; a "dualidade étnica e de cultura" da sua formação; a influência do contato com mouros e judeus".

Este conceito de Freyre, com variantes segundo o momento político, foi repetido a todos os níveis em Goa na década dos anos 1950 desde a formação da juventude, especialmente no agrupamento da Mocidade Portuguesa, atravessando a religião e em todos os discursos políticos de

ocasião. Basta ler os jornais de Goa da época para verificar a aplicação "universal" deste luso-tropicalismo de Freyre em Goa.

Neste contexto insere-se também o aproveitamento político que o governo português fez da vinda da poetisa brasileira Cecília Meireles a Goa. Meireles tinha uma paixão pela Índia bem expressa nos seus poemas escritos na Índia (OLIVEIRA, 2012). Meireles esteve na Índia em 1953 e em Goa de 27 de fevereiro a 4 de março desse mesmo ano. Durante a sua estadia de dois meses na Índia, em que visitou cerca de quinze cidades, Meireles recebeu o título de *doctor honoris causa* pela Universidade de Delhi. Em Goa a administração portuguesa não poupou esforços para apresentar Meireles como o bom exemplo da cultura universal do luso--tropicalismo. Depois de visitar diversas localidades relevantes como as aldeias ancestrais de Loutolim e Curtorim assim como os representativos templos hindus Shri Manguesh e de Mardol teve uma excelente recepção na histórica Câmara Municipal de Margão. O auge da sua visita foi a recepção oferecida pelo general Bernard Guedes, governador de Goa, no Palácio do Cabo, sua residência oficial, e a visita que fez ao Instituto Vasco da Gama (atualmente Institute Menezes Braganza) em Panjim onde foi galardoada como membro honorário do Instituto. Ficaram célebres as palavras de Cecília Meireles na hora da despedida de Goa: "Eu levarei Goa para o Brasil dentro do meu coração".

O instrumento português mais relevante nessa época, para a difusão da cultura portuguesa em Goa, foi o SNI (Secretariado Nacional de Informação, Cultura Popular e Turismo). O SNI, como organismo público responsável pela propaganda durante o regime do Estado Novo em Portugal, tinha assim todas as possibilidades para reforçar significativamente a sua componente de propaganda em Goa. A produção editorial foi incrementada. Distribuiu-se maciçamente informação seja sobre Portugal, seja sobre as colônias portuguesas projetando-se filmes em locais públicos. Tudo para reforçar a ideia de portugalidade no mundo.

Paralelamente, o governo português concedeu em número cada vez maior bolsas de estudo a estudantes goeses para prosseguirem os seus estudos nas universidades portuguesas. Para além disso, organizou e intensificou visitas de curta duração de grupos de goeses a Portugal.

Esta intensa atividade do governo português no plano cultural contribuiu sem dúvida para reforçar, particularmente na elite goesa, constituída por casta de *brâmanes* e *chardós*, a portugalidade em Goa.

Relação da Índia com o espaço lusófono (1961-1974)

Depois de 1961 as relações entre a Índia e os países lusófonos (até 1974 ainda colônias portuguesas com exceção do Brasil), pouco evoluíram. A Índia continuava bastante fechada sobre si mesma seguindo um modelo de planejamento centralizado com a dominância do setor público sobre o setor privado, e os investimentos estrangeiros eram pouco bem-vindos. Esta política, de um país fechado sobre si mesmo, enquadrava-se num modelo socialista que pretendia evitar a concentração dos meios de produção e da riqueza.

As relações da Índia com os países lusófonos eram praticamente inexistentes pelo fato de as colônias portuguesas estarem sujeitas a uma orientação de Portugal, país com o qual a Índia não tinha relações diplomáticas. Apenas a nível político a Índia mantinha relações não oficiais com os países lusófonos por via do apoio aos grupos guerrilheiros desses países que lutavam pela independência.

No que toca a Angola e Moçambique, e durante esse período, a Índia deu um apoio continuado aos movimentos guerrilheiros de libertação nesses dois países, ao MPLA em Angola e a FRELIMO em Moçambique. Essa colaboração continuou mesmo depois desses países terem alcançado a sua independência de Portugal.

Por sua vez, os movimentos de independência procuraram também o apoio da Índia já que esta, desde a Conferência de Bandung, defendia muito claramente a autodeterminação dos povos colonizados.

A Frente de Libertação de Moçambique, também conhecida por seu acrônimo FRELIMO, oficialmente fundada em 25 de junho de 1962 (como movimento nacionalista), tinha como objetivo lutar pela independência de Moçambique. Já mesmo quando da fundação da FRELIMO houve, segundo tudo leva a crer, um contato secreto entre Adelino Gwambe, um dos fundadores da FRELIMO, e o ministro de Defesa da Índia Krishna Menon, aparentemente no sentido de libertar soldados prisioneiros moçambicanos feitos durante a ocupação de Goa pela Índia em 1961.

Finalidade dessa negociação seria enviar esses soldados para Ghana para treino ideológico e constituir assim um núcleo de guerrilha contra Portugal em Moçambique (MARCUM, 2018). Os contatos e a colaboração entre a Índia e Moçambique continuaram até à independência de Moçambique em 1975. Essa proximidade de relações ficou aliás bem comprovada pelo fato de a Índia ter sido um dos primeiros países a abrir uma embaixada em Moçambique e o embaixador da Índia ter sido um dos convidados presentes que assistiram ao arriar da bandeira portuguesa e ao içar da bandeira moçambicana quando do ato oficial da independência de Moçambique.

Em relação a Angola, a Índia também apoiou o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) durante a sua luta de guerrilha contra Portugal que iniciara em 1961. No entanto, a guerra civil que se seguiu à proclamação de independência e a influência dos Estados Unidos, da União Soviética e mesmo da China nesse conflito civil dificultaram sobremaneira as relações entre a Índia e Angola colocando a Índia em constantes dificuldades diplomáticas com as grandes potências.

O eclipse de Goa nas relações com a lusofonia (1961-1974)

Com a invasão de Goa pelas tropas da União Indiana a 19 de dezembro de 1961, Goa viu praticamente cortadas do dia para noite todas as relações que mantivera desde o ano de 1510 com o espaço lusófono, especialmente com Portugal.

Logo a seguir à invasão Goa foi colocada sob administração militar indiana e em junho de 1962 essa administração foi coadjuvada por um conselho consultivo informal para assistir ao governador indiano na administração do território (PANDEY e SINGH, 2017).

Mas apenas em maio de 1963 Nehru visitou Goa, quando aparentemente afirmou que "Goa tem uma certa personalidade distintiva" (CORREIA, 2014). Seguiram-se em dezembro do mesmo ano as primeiras eleições gerais em Goa e em setembro de 1974, isto é, quase treze anos depois da anexação de Goa à União Indiana, Portugal reconheceu a integração de Goa na Índia. Logo a seguir à revolução dos cravos em 25 de abril de 1974 em Portugal Mário Soares, ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, assinou em Nova York, com Swaran Singh,

ministro das Relações Exteriores da Índia, um acordo em que Portugal renunciava aos seus direitos nos territórios de Goa, Damão, Diu, Dadra e Nagar Haveli reatando em dezembro de 1974 as relações diplomáticas com a Índia.

Entre 1961 e 1974, a língua portuguesa em Goa sofreu um desmonte quase total, tendo sido substituída pela língua inglesa e os currículos educacionais portugueses por currículos indianos.

Certamente foi a ausência de relações diplomáticas entre Portugal e a Índia depois de 1961 que contribuiu para esta situação, mas a Índia, com seu fervor anticolonialista, aproveitou-se da situação para tentar extinguir de raiz os vestígios da colonização portuguesa na Índia.

Goa sofrera assim um corte umbilical nas suas relações com o espaço lusófono. Entre 1961 e 1974 era o governo central da India, em Nova Delhi, quem praticamente "ditava", com o apoio tácito do governo de Goa, as linhas mestras da política de Goa, inclusive no plano educacional e cultural. Delhi tinha a premência de integrar Goa o mais rapidamente possível no sistema educacional e cultural da Índia, de tradições britânicas, utilizando o máximo do apoio individual e institucional de Goa. Esta posição indiana foi posteriormente amplamente discutida tanto em Goa como em Portugal, à procura da responsabilidade política. Por um lado e até hoje, defende-se, principalmente em Portugal, que foi Salazar o principal responsável por este eclipse de treze anos de Goa do tabuleiro lusófono e da decadência da língua e cultura portuguesa em Goa. Dizem esses críticos que se Portugal tivesse negociado atempadamente, como fizeram os franceses, uma saída honrosa de Portugal de Goa, certamente a língua e a cultura portuguesa em Goa teriam tido melhor destino. Mas também em Portugal e mesmo em Goa levantaram-se vozes que responsabilizaram Nehru, por este não ter querido contribuir com seriedade para salvaguardar a identidade de Goa, também no seu contexto histórico de vivência de 450 anos de língua e cultura portuguesa (XAVIER, 2016).

Índia após 1974, crescente relações bilateriais com os países lusófonos

Logo depois de 1974, as relações entre a Índia e os países lusófonos foram insignificantes por a Índia continuar a ser um país bastante fechado.

Uma mudança significativa da economia indiana ocorreu apenas em 1991 como consequência de uma crise bastante gravosa do balanço de pagamentos indiano. O pacote de reformas económicas então posto em vigor facilitou a transferência de tecnologia, de investimentos estrangeiros e aliviou as restrições às exportações. A associação da Índia à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995 e pouco depois a subida ao poder do BJP (Partido Bharatiya Janata Party – partido popular indiano –, um dos dois maiores partidos políticos indianos, sendo o outro o partido Indian National Congress), contribuiu para um desenvolvimento acelerado da economia indiana. Como resultado deste desenvolvimento as relações internacionais e bilaterais da Índia, reforçadas ainda mais depois da criação do grupo BRICS em 2010 (grupo de países de economias emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), alcançaram um patamar excepcional.

A Índia passou assim, desde a década dos anos 90, por reformas económicas sem precedentes pelas quais conseguiu um crescimento económico surpreendente. O setor privado foi aquele que apontou o caminho para este acelerado desenvolvimento despoletando o imenso talento empresarial da Índia. Nunca antes foi criada e distribuída tanta riqueza em tão curto espaço de tempo. Esta situação foi e continua a ser uma grande oportunidade para o investimento estrangeiro.

No âmbito desta acelerada globalização da economia indiana começaram também a surgir relações mais fortes e duradouras entre a Índia e os países lusófonos.

Apenas depois das reformas económicas da década dos anos de 1990 e posteriormente, com o surgimento dos BRICS, as relações entre a Índia e os países lusófonos tornaram-se mais consistentes.

A Índia, como potência emergente, estava finalmente retomando as suas relações com as economias dos países lusófonos nos quatro continentes, do Brasil a Portugal passando por Angola e Timor-Leste.

Mas a Índia não está sozinha nesta corrida no aprofundamento das suas relações com os países lusófonos. Na América Latina, África e Ásia, no chamado Sul Global, outros países estão também crescendo rapidamente e estão à procura de investimento estrangeiro e de parceiros que possam ajudá-los nas metas de desenvolvimento. Os seus ricos recursos naturais

e os seus imensos projetos na área de transportes, telecomunicações, educação, infraestrutura e de saúde atraem a atenção tanto do setor público como do privado. Com a sua nova e crescente classe média de consumidores estes são também mercados vitais para a exportação. A Índia está assim a competir principalmente desde o ano 2000 com outros países pelo mercado dos países lusófonos.

O lucro não é certamente a única linguagem do desenvolvimento. Com os seus 250 milhões de falantes o português é uma das grandes línguas mundiais, é a quinta língua mais falada no mundo e língua oficial de oito países em quatro continentes: cinco na África (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), um na Europa (Portugal), um na América do Sul (Brasil), e um na Ásia (Timor-Leste). O português é também a língua oficial da região autônoma de Macau.

O fortalecimento das relações da Índia com os países lusófonos decididamente contribui para que os negócios indianos e os seus decisores adquiram também conhecimento destes países, das suas economias, do seu potencial e das suas dificuldades, contribuindo para que os parceiros indianos entrem em contato com os parceiros desses países lusófonos aumentando assim o nível de cooperação por via de parcerias entre as empresas indianas e as empresas dos países lusófonos.

As economias de todos estes países de expressão lusófona são importantes para a Índia por razões diferentes. Por exemplo, o Brasil é presentemente a oitava maior economia do mundo, um parceiro da Índia particularmente nos BRICS e IBSA (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul). Pela sua magnitude territorial e pelo número de consumidores o Brasil é o alvo principal da Índia. Seguem-se, em termos de importância de mercado, Angola e Moçambique particularmente pelos recursos naturais existentes nestes dois países. Portugal não deixa porém de ser relevante tanto pelas ligações históricas como por Portugal ser um país membro da União Europeia (UE) o que facilita também os contatos entre a Índia e o Mercado Comum Europeu.

Um dos melhores indicadores para o grande esforço da Índia na sua aproximação aos países lusófonos é o crescimento em doze vezes o volume do comércio com os países africanos lusófonos, de pouco mais de US$ 400 milhões em 2005-06 para quase US$ 5,5 bilhões em 2009-10 (os dados referentes ao comércio entre a Índia e os outros países são do

Department of Commerce, Ministry of Commerce and Industry da Índia. Disponível em: <http://commerce.nic.in/eidb/default.asp>).

A seguir será abordada esquematicamente a atual situação das relações da Índia com o Brasil, Portugal, Angola e Moçambique:

Brasil

Na última década as relações bilaterais entre a Índia e o Brasil deram um salto, particularmente pelo reforço de cooperação verificado no chamado Sul Global. Essas relações encontram-se presentemente num alto nível e a Índia está a utilizar o *hub* financeiro de São Paulo para as suas atividades tanto no Brasil como na América Latina.

Alguns contatos ao mais alto nível entre o primeiro-ministro da Índia Narendra Modi e o presidente brasileiro Michel Temer tanto na cimeira dos BRICS na Índia em outubro de 2016 como na cimeira dos BRICS na China em setembro de 2017 contribuíram para uma maior aproximação entre os dois países. Foram estabelecidos acordos bilaterais nos setores de agricultura, pecuária e regulação da produção farmacêutica, e em 2017 verificou-se um incremento das relações comerciais que alcançaram um valor de US$ 7,6 bilhões.

As empresas brasileiras investiram na Índia nos últimos anos, particularmente no setor de automóveis, TI, mineração e energia, enquanto as empresas indianas investiram no Brasil especialmente nas áreas de TI, farmacêutica ou agronegócios. O intercâmbio a nível técnico revelou também uma intensificação, demonstrada pelos 55 brasileiros que estiveram ultimamente na Índia através do programa do Indian Technical & Economic Cooperation (ITEC).

Na área cultural o já tradicional interesse dos brasileiros por ioga e *ayurveda* foram aproveitados pela Índia na organização de diversos eventos. A telenovela brasileira "Caminho das Índias", produzida e exibida pela Rede Globo brasileira, captou também ultimamente a atenção dos brasileiros pela Índia. Por sua vez, o Festival de Cinema Indiano no Rio de Janeiro em abril deste ano e as digressões pelo Brasil de grupos culturais de diferentes estados indianos como de Punjab, Bihar, Rajastan ou Karnataka, promovidas pela embaixada da Índia no Brasil, ajudaram a promover aspectos culturais da Índia no Brasil.

E do lado brasileiro a embaixada do Brasil na Índia e o consulado-geral do Brasil em Mumbai realizaram ultimamente diversos eventos tanto a nível econômico como cultural para difundir o Brasil na Índia. De notar também o bom trabalho efetuado pelo leitorado do Brasil na Universidade Jawaharlal Nehru em Deli promovendo a língua portuguesa e a cultura brasileira.

Este ano diversos eventos tanto no Brasil como na Índia chamaram a atenção para as comemorações dos 70 anos das relações diplomáticas entre a Índia e o Brasil.

Portugal

Depois da descolonização dos territórios portugueses na Índia e do reatamento das relações diplomáticas entre Portugal e Índia, os dois países empenharam-se fortemente em estreitar as suas relações. Nesse sentido foram dados importantes e sucessivos passos como o acordo de cooperação cultural assinado em 1980, a abertura do consulado-geral de Portugal em Goa em 1994, a abertura de uma delegação da Fundação Oriente em Goa em 1995 e a abertura do Centro de Língua Portuguesa do Instituto Camões em Goa em 2000. Isso contribuiu para que, particularmente a partir do ano 2000, se notasse um acentuado interesse em Goa por atividades relacionadas com Portugal.

A Índia vê em Portugal um bom parceiro e uma boa plataforma no desenvolvimento das relações da Índia com a UE, enquanto que para Portugal o forte desenvolvimento da economia indiana pode favorecer o seu investimento naquele país. O comércio bilateral entre os dois países, embora em crescimento nos últimos anos, manteve-se no modesto valor de US$ 812,34 milhões em 2016-17. Por sua vez o investimento português na Índia foi de apenas US$ 42,62 milhões, pelo que Portugal ocupa um mero 55º lugar na escala de investimento estrangeiro na Índia. Martifer, Efacec, Euroamer, Petrotec e Brisa são algumas das empresas portuguesas que investiram nos últimos anos na India. Por sua vez os indianos têm investido em Portugal utilizando o sistema de Golden Visa, como o hoteleiro N. Muthu da cadeia hoteleira Muthu. Mas também outras empresas como a Saptashva Solar, a Shakthi Auto ou a Zomatohas investiram em Portugal.

Portugal continua também um destino de importância para o investimento indiano na cooperação em R&D, no setor farmacêutico e nas energias renováveis.

Um grande impulso na cooperação entre a Índia e Portugal resultou da visita a Índia em janeiro de 2017 de António Costa, primeiro-ministro de Portugal, durante o qual foram assinados seis memorandos de entendimento, entre outros nas áreas de defesa, agricultura, investigação marinha e energias renováveis. Na área econômica pretende-se desenvolver um "Portugal-Índia Business Hub" que ajudará a promover o comércio, que em 2016 cresceu 17 por cento em relação ao ano anterior.

Em Portugal a comunidade de origem indiana, estimada em 65 mil pessoas, principalmente oriundas de Goa e de Moçambique, vai contribuir certamente para reforçar os laços entre a Índia e Portugal. Um centro de estudos indianos foi inaugurado na Universidade de Lisboa em 2016 e ao V Concurso de Cooperação Bilateral para o triênio 2017-2019 entre Portugal e a Índia foram submetidas 136 candidaturas, das quais resultaram 15 projetos conjuntos de investigação financiados no âmbito do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica entre Portugal e a Índia. Aqui as prioridades foram para as Ciências do Mar, Biotecnologia, Ciências da Saúde e Ciência dos Materiais e Nanotecnologias.

Também o turismo não foi descurado. Nesta área dez estudantes indianos do Salgaonkar Institute of International Hospitality Education visitaram centros correspondentes em Portugal.

Angola

Angola é presentemente uma das economias de mais rápido crescimento na África e com vastas reservas de petróleo.

As relações da Índia com Angola, aliás como com todas as outras ex-colônias africanas, desenvolveram-se particularmente depois da independência das mesmas, no caso de Angola em 1975. É bom salientar que a Índia apoiou desde sempre, isto é, já antes da independência de Angola, o movimento guerrilheiro MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), o qual depois tornou-se partido do governo de Angola. Pelo que, a Índia colhia os frutos da sua colaboração com o MPLA.

Presentemente existe uma cooperação entre os dois países nos setores de petróleo e gás com investimentos de empresas indianas de renome como a Reliance Industry Ltd, a HPCL Mumbai, Engineers India Ltd. e a Mittal Investments UK Ltd. Angola por sua vez fornece à Índia grande parte dos diamantes que são lapidados na Índia.

A Índia tornou-se o terceiro maior parceiro comercial de Angola com cerca de dez por cento do comércio externo angolano, principalmente através da compra de petróleo. Como termo de comparação, as importações de petróleo de Angola pela China são quatro vezes maiores do que as da Índia. Na região subsaariana, Angola continua a ser o maior forncedor de petróleo para a Índia depois da Nigéria. Porém as exportações da Índia para Angola recuaram de US$ 675 milhões em 2010-11 para US$ 223 milhões em 2015-16.

Em termos financeiros o Exim Bank da Índia (Export-Import Bank of India) tem diversas e extensivas linhas de crédito de apoio a Angola. Mais recentemente, em 2017, para intensificar os investimentos indianos em Angola o Indian Institute of Foreign Trade (IIFT) organizou em Luanda um programa de desenvolvimento em negócios internacionais em conjunto com a AIPEX – Agência de Investimento Privado e Promoção das Exportações de Angola.

Na área da educação a Índia oferece presentemente cerca de trinta bolsas de estudo a estudantes angolanos através do Indian Council for Cultural Relations (ICCR).

Moçambique

As relações entre Índia e Moçambique, já existentes antes da independência da Índia, foram incrementadas particularmente depois da independência de Moçambique em 1975. Os diferentes acordos de cooperação assinados entre os dois países nos últimos anos cobrem principalmente os setores da agricultura, desenvolvimento rural e cooperação técnica.

A Índia está particularmente interessada nas ricas reservas de carvão e gás natural moçambicanas.

O valor do comércio entre os dois países, depois de alcançar um pico de US$ 2,4 bilhões em 2014-15, recuou para 1,5 bilhões de US$ em

2016-17 em consequência da queda dos preços das *commodities* no mercado mundial.

Enquanto que o petróleo e produtos farmacêuticos foram os principais produtos exportados da Índia para Moçambique, carvão e castanha de caju foram os produtos que a Índia recebeu de Moçambique.

Os cerca de vinte mil moçambicanos de origem indiana residentes em Moçambique, grande parte dos quais oriundos de Gujarate e de Goa, constituem um forte pilar nas relações comerciais e culturais entre os dois países.

Relações de Goa com a lusofonia pós 1974, uma lenta aproximação

Depois de 1974 as relações de Goa com o espaço lusófono acompanharam uma evolução similar ao da relação da Índia com os países lusófonos. A explicação para isso é que essas relações eram definidas pelo governo central em Delhi onde o governo local de Goa não tinha, pelo menos até aproximadamente a década dos anos 1990, capacidade política para tomar iniciativas.

Numa primeira fase e devido à pouca abertura da Índia para o exterior não houve decisões que marcassem significativamente as relações com os países lusófonos. Isso deve-se em parte ao fato de os países lusófonos africanos e Portugal estarem a atravessar convulsões políticas internas, e outros como Macau e Timor-Leste, uma instabilidade causada por interferência externa.

Mas um outro fator influenciou negativamente essas relações na primeira fase. Foi a falta de interesse de Portugal pelas suas antigas colônias. Portugal, depois da revolução de 1974, orientou a sua política externa especificamente para a Europa com o intuito da integração do país no Mercado Comum Europeu e na União Europeia. Mesmo o restabelecimento das relações diplomáticas entre a Índia e Portugal em 1974 não contribuiu significativamente para o reavivar das relações.

Todas as condicionantes acima referidas conduziram a que Goa fosse bastante alheia em restabelecer inicialmente, no mínimo que seja, as suas relações com o espaço lusófono.

A partir dos anos 1990 com a abertura econômica da Índia e os seus esforços para atrair investimento estrangeiro, as relações de Goa com o espaço lusófono, principalmente as relações com Portugal, começaram a ganhar força.

A própria Índia na sua estratégia de aproximação aos países lusófonos depois do ano 2000, começou a incluir Goa como um elemento importante dessa aproximação. Dois eventos de relevo parecem confirmar esta colocação de Goa no campo estratégico da Índia: a terceira edição dos Jogos da Lusofonia que se realizaram em Goa em janeiro de 2014 e a oitava cimeira dos BRICS, realizada em Goa em 2016.

Onze países do espaço lusófono, infelizmente sem a participação brasileira, estiveram presentes nos Jogos da Lusofonia. Para além do sucesso em termos desportivos, os jogos tiveram um aspeto político revelador para a estratégia da aproximação da Índia aos países lusófonos, foi o fato de a Associação Olímpica Indiana ter-se tornado em 2006, com algumas implicações diplomáticas, membro associado da Associação dos Comitês Olímpicos de Língua Oficial Portuguesa (ACOLOP), fundada em 2004, em Lisboa. A ACOLOP tem como objetivo integrar o mundo lusófono pelo desporto e já é reconhecida pelo Comité Olímpico Internacional (ACOLOP, 2018).

Outro evento marcante que ajudou à colocação de Goa em foco foi a oitava cimeira dos BRICS que reuniu em Goa em 2016 os chefes dos países/governos dos cinco países-membros dos BRICS. O comunicado final da cimeira, a chamada Declaração de Goa, salientou a cooperação internacional transfronteiriça e realçou a necessidade crucial de cooperação relacionada com os direitos da propriedade intelectual e da economia digital (8th BRICS SUMMIT, 2017).

Ultimamente tem havido claros sinais de reforço da colocação de Goa no centro da estratégia das relações da Índia com os países lusófonos, muito especialmente com o Brasil.

Um indicador disso foi a mostra de elementos de culinária, cultura, arquitetura e turismo de Goa na embaixada da Índia em Brasília em novembro de 2017. O evento foi organizado pelo Ministério dos Assuntos Exteriores da Índia. O encarregado de negócios da embaixada, Abhay Kumar, deu as boas-vindas aos mais de 150 presentes, incluindo diplomatas

brasileiros e funcionários do governo. O ministro Ary Quintella, chefe do Departamento da Ásia Central, Meridional e Oceania do Itamaraty compartilhou suas experiências em sua visita à Goa em 2017 declarando: "Iniciar por Goa uma primeira visita à Índia é, para um brasileiro, experiência marcante."

Mais recentemente, em 2 de maio de 2018, realizou-se o evento "Brasil-Índia, um diálogo de Indústrias Navais" no SINAVAL (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore), no Rio de Janeiro. Na ocasião, o estaleiro indiano Goa Shipyard Ltd (GSL), sediado na cidade de Vasco da Gama em Goa, na pessoa do seu chairman e managing director, almirante Shekhar Mittal, apresentou aos associados a sua visão para uma parceria continuada entre a indústria naval indiana e sua congênere brasileira. No Brasil, o GSL está a participar do processo de seleção internacional do parceiro que deverá auxiliar a indústria naval brasileira na construção de quatro novas corvetas da classe "Tamandaré".

Todo o empenho da Índia em incluir Goa como elemento preferencial nas suas relações com os países lusófonos vai contribuir certamente para que Goa seja uma plataforma relevante para a aproximação da Índia ao espaço lusófono. Por sua vez o governo e a sociedade civil de Goa têm autonomia suficiente para explorar com inteligência e à base de toda a sua vivência de 450 anos de experiência lusófona uma forte reaproximação ao espaço lusófono em grande benefício da Índia.

Referências Bibliográficas

8th BRICS SUMMIT – *Goa Declaration*. Disponível em: <https://www.brics2017.org/English/Documents/Summit/201701/t20170125_1410.html>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ACOLOP, Associação dos Comités Olímpicos de Língua Oficial Portuguesa. Disponível em: <http://acolop.org/index.php>. Acesso em: 12 abr. 2018.

AGÊNCIA ECCLESIA. *Sri Lanka: Francisco canonizou padre José Vaz, português de Goa*. Disponível em: <http://www.agencia.ecclesia.pt/noticias/internacional/sri-lanka-papa-vai-canonizar-padre-jose-vaz-portugues-de-goa/>. Acesso em: 5 jan. 2018.

ANTONY, Philomena Sequeira. *Relações intracoloniais, Goa-Bahia: 1675-1825*. Brasília: FUNAG, 2013.

ANTUNES, Luís Frederico D. Entre o Oriente e o Atlântico: «interdependências» no Império Português, no final da Idade Moderna. Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT), *Blogue História Lusófona*, fev. 2008.

CARITA, Hélder. A varanda alpendrada na evolução na casa senhorial luso-indo-brasileira; séculos XVI a XVIII. *III Colóquio Internacional a Casa senhorial – anatomia de Interiores*. Porto, 2016, p. 7.

CASTELO, Cláudia. Uma incursão no lusotropicalismo de Gilberto Freyre. Instituto de Investigação Científica Tropical (IICT). *Blogue de História Lusófona*, ano VI, set. 2011.

CHOUCRI, N. The Nonalignment of Afro-Asian States: Policy, Perception, and Behaviour. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, v. 2, n. 1, 1969, p. 1-17.

CORREIA, Eugene. *Strange interpretations about Nehru's quote*. Herald, Goa, 13 Dec 2014.

COSTA, Murelle. *History of trade and commerce in Goa 1878-1961*. PhD Thesis, Goa University, 2002.

DE SILVA, Chandra R. *Encounters with Sri Lanka and the Maldives*. Farnham/ Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2009.

DEVENDRA, Tissa. *The Portuguese scribes of the king of Kandy*. Disponível em: <http://lusophonegoa.org/en/2013/02/portuguese-scribes-in-ceylon-tissa-devendra-from-sri-lanka-describes-for-lsg-a-rare-document-from-colombo/>. Acesso em: 12 nov. 2017.

FONSECA, Cláudia D. *Igreja de Nossa Senhora do Ó, Sabará, Minas Gerais, Brasil*. Disponível em: <http://www.hpip.org/def/pt/Homepage/Obra?a=1346>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FREYRE, G. Uma cultura moderna: a luso-tropical. Conferência proferida no Instituto Vasco de Gama, Panjim, Goa em 1951. In: *Um brasileiro em terras portuguesas.* Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1953.

FURTADO, Rafael Arruda. *Relações Brasil-Índia (1947-1964): a descolonização dos enclaves portugueses*. Dissertação de Mestrado em História das Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3481/1/2008_Rafael ArrudaFurtado.pdf> Acesso em: 6 dez. 2016.

GRACIAS, J.A. Ismael. *A imprensa em Goa nos séculos XVI, XVII e XVIII: apontamentos histórico-bibliográficos.* Imprensa Nacional, Nova Goa, 1880.

KEESING'S RECORD OF WORLD EVENTS (formerly Keesing's Contemporary Archives), v. 8, March, 1962.

LÚZIO, Jorge. A sacralização do feminino nas imagens marianas de marfim. *Anais do Museu Paulista,* v. 24, n.3, 2016.

MARCUM, John. A Frelimo. In: *Conceiving Mozambique*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

MOREIRA, Adriano. *A Conferência de Bandung e a Missão de Portugal*. Luanda: Editorial Ultramar, 1955.

NARLIKAR, A. All That Glitters Is Not Gold: India's Rise to Power. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 5, p. 983-996, 2007.

NEHRU, Jawaharlal. *India's Foreign Policy: Selected Speeches, September 1946 – April, 1961*. Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, Govt. of India, New Delhi, 1961.

OLIVEIRA, Gisele Pereira. Cecília Meireles e a Índia: das provisórias arquiteturas ao "êxtase longo de ilusão nenhuma". *Religare,* v. 9, n. 2, 2012, p. 153-161.

PANDEY, Hemant K.; SINGH, Manish R. *India's Major Military and Rescue Operation*. Horizon Books, 2017.

PENSAMENTO DE SALAZAR *Invasão e ocupação de Goa pela União Indiana. Discurso pronunciado por Sua Excelência o Presidente do Conselho, Professor Doutor Oliveira Salazar, na sessão da Assembleia Nacional de 3 de Janeiro de 1962*. Secretariado Nacional de Informação, Lisboa, 1962.

PRIOLKAR, Anant K. *The printing press in India. Its beginnings and early development*. Bombay: Marathi Samshodhana Mandala, 1958.

RAMERINI, Marco. *A herança da língua portuguesa no Oriente (Ásia)*. Disponível em: <https://www.colonialvoyage.com/pt-pt/a-heranca-da-lingua-portuguesa-no-oriente-asia/#> Acesso em: 12 out. 2017.

RÊGO, A. da Silva. *Documentação para a história das Missões do Padroado Português do Oriente: Índia*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1947-1958.

RUSSELL-WOOD, A. J. R. *The Portuguese Empire, 1415-1808: A World on the Move*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

SCHUNK, Rafael. *Frei Agostinho de Jesus e as tradições da imaginária colonial brasileira, Séculos XVI e XVII*. UNESP, Cultura Acadêmica, 2013.

SILVA, Edjane C. R. Influência da iconografia indo-portuguesa na representação do Menino Jesus do Monte. *Revista Ohun*, ano 3, n. 3, 2007, p. 162-180.

XAVIER, Constantino. *Goa's forgotten third force: Antonio A. Bruto da Costa (1902-1984)*. Disponível em: <http://lists.goanet.org/pipermail/goanet-news-goanet.org/2014-March/011868.html>. Acesso em: 13 mar. 2016.

Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: maior ativismo, menor transparência

Kassius Diniz da Silva Pontes*

Resumo

Os métodos de trabalho são, numa definição geral, o conjunto de regras que disciplinam o funcionamento do CSNU e a sua interação com atores externos, contemplando tanto normas escritas quanto um conjunto de práticas informais que se consolidou ao longo do tempo. No pós-Guerra Fria, o crescente ativismo do CSNU teve como contrapartida uma menor transparência de seus trabalhos. O objetivo do presente artigo é examinar os três aspectos estruturais que mais contribuem para a opacidade do órgão: a ascensão das consultas informais (reuniões a portas fechadas, sem registro) como principal espaço para a tomada de decisões; o direito de veto em suas diferentes modalidades (inclusive o "veto invisível"); e o sistema de distribuição de tarefas (*penholderships* e presidência de órgãos subsidiários) entre membros permanentes e não permanentes. O principal obstáculo à alteração dessas três práticas é o empenho dos P5 em exercer firme controle sobre as atividades do CSNU. A despeito disso, no período recente esse colegiado tem dado passos gradativos em direção a maior abertura, com a realização de sessões de interação com atores externos em diversos formatos.

Palavras-Chave: Nações Unidas, Conselho de Segurança, métodos de trabalho.

Em 25 de outubro de 1962, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) discutia a crise dos mísseis em Cuba. Em reunião pública – e televisionada – os representantes permanentes dos Estados Unidos,

* Diplomata de carreira. Integrou a delegação brasileira ao CSNU no biênio 2010-2011.

Adlai Stevenson, e da União Soviética, Valerian Zorin, protagonizavam um dos mais lembrados debates na história do órgão, em torno da existência ou não de provas da presença de projéteis de médio e longo alcance no território cubano. Diante das reiteradas negativas do embaixador soviético, Stevenson lançou mão de sua cartada final: exibiu, no plenário do CSNU, pôsteres com fotos ampliadas que provavam a presença de mísseis na ilha.

Confrontações públicas dessa natureza eram usuais no período da Guerra Fria e mobilizavam a atenção da imprensa e da opinião pública. Muitos temas sensíveis eram tratados pelo CSNU nesse formato aberto: em razão da diminuta possibilidade de entendimento entre os Estados Unidos e a União Soviética, prevalecia o interesse de marcar posição nos debates realizados à vista de todos, muitas vezes em detrimento da busca de soluções realistas.

Após a Guerra Fria episódios dessa natureza tornaram-se cada vez mais raros – talvez o último grande exemplo tenha sido apresentação do então secretário de estado Colin Powell sobre a guerra no Iraque, em 2003. Atualmente mesmo os debates públicos que explicitam divergências entre os integrantes do CSNU seguem um roteiro predefinido, com pouca margem para o imprevisto. A maior parte das deliberações sensíveis passou a ser realizada a portas fechadas, em reuniões de natureza informal.

Isso não significa, porém, que o CSNU deixou de mobilizar a atenção da comunidade internacional. Pelo contrário: o período recente tem sido caracterizado por críticas à sua atuação na prevenção, gestão e contenção do agravamento de conflitos. Os casos do Iraque e da Síria são dois exemplos notórios das sérias divisões no órgão e de sua renitente dificuldade em lidar com assuntos que afetam diretamente os interesses de seus cinco membros permanentes (P5).

As críticas são um reflexo do fato de que o CSNU está hoje, como nunca esteve no passado, sob o constante escrutínio de governos e organizações da sociedade civil. Isso porque, ao contrário do que ocorria na Guerra Fria, quando sua paralisia era esperada em razão da bipolaridade, no último quarto de século ressurgiu a expectativa de que lograria exercer de maneira eficaz seu papel de prevenção e gestão de crises internacionais. Atualmente suas ações e inações são cada vez mais criticadas e é raro que o órgão se veja numa posição confortável. A qualidade da atuação do

CSNU é hoje mensurada pelos seus resultados concretos e há, por isso, uma exigência maior na avaliação de sua performance.

As debilidades do CSNU não se devem apenas ao que Walter Mead denominou em 2014 de "retorno da geopolítica": uma política internacional à moda antiga, com ênfase em disputa por territórios e poder militar entre grandes potências, o que constituiria empecilho à busca de consenso em foros multilaterais (MEAD, 2014, p. 69). Deve-se também a um conjunto de fatores inerentes à maneira como o órgão funciona: a polarização entre os membros permanentes, com a ameaça ou uso efetivo do veto; uma composição defasada, com ausência de atores importantes; os reduzidos níveis de transparência em seu processo deliberativo; e a dificuldade do conjunto de estados-membros em ter acesso a discussões mais substantivas, de forma a apresentar suas perspectivas em matérias de seu interesse direto.

Todos esses aspectos guardam um elemento comum: dizem respeito aos métodos de trabalho e aos procedimentos do CSNU. Os métodos de trabalho são, numa definição abrangente, o conjunto de regras (escritas ou consuetudinárias) que determinam tanto o funcionamento interno do órgão quanto a sua interação com atores externos (estados-membros, organizações internacionais ou entidades não governamentais). Num reflexo das suscetibilidades geradas pelo tema, as regras de procedimento do CSNU são ainda hoje provisórias, tendo sido adotadas em 1946 e nunca submetidas a uma revisão mais abrangente. Para os P5, revisitar as regras de procedimento equivaleria, grosso modo, a abrir uma "caixa de Pandora", haja vista o crescente chamado dos estados-membros por maior acesso às atividades do CSNU.

Nos últimos 25 anos, a latitude de atuação do CSNU ampliou-se, por meio da assunção de maiores poderes legislativos (adoção de normas sobre questões de natureza transversal, como contraterrorismo e não proliferação de armas de destruição em massa) e também de poderes "quase judiciais", ao desenvolver uma série de regimes de sanções que afetam governos, indivíduos e entidades. Seu papel no manejo de conflitos estendeu-se da esfera interestatal para guerras civis cujas consequências podem ter repercussão internacional. Nesse cenário, o impacto de suas ações sobre os estados-membros ampliou-se consideravelmente, tendo como contrapartida natural demandas por maior transparência e diálogo

com países que não têm assento no órgão. Daí a relevância do debate sobre os métodos de trabalho: embora as decisões do CSNU sejam de observância obrigatória, a quase totalidade dos estados-membros (178 de 193) não têm participação direta em sua elaboração. Aproximadamente 35% dos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) nunca serviram no órgão[1].

O propósito deste artigo é chamar a atenção para três problemas específicos no campo dos métodos de trabalho. Esses três temas foram escolhidos tendo em conta seu impacto estrutural no funcionamento do colegiado e seu papel determinante para uma maior opacidade de suas atividades: a) o recurso às consultas informais como principal foro para a tomada de decisões; b) o uso do direito de veto; c) e a distribuição de tarefas dentro do CSNU entre os P5 e os membros eleitos, especialmente a responsabilidade pela elaboração de decisões (*penholderships*).

Esses três aspectos estão entre os fatores centrais que alimentam os movimentos em prol da renovação dos métodos de trabalho do CSNU. Eles têm relação direta com algumas das principais críticas ao *modus operandi* desse órgão da ONU: (i) a de que realiza em público apenas reuniões protocolares, ao passo que as deliberações substantivas ocorrem sempre a portas fechadas, em consultas informais sem registro oficial; (ii) a de que o uso do veto pelos P5 alimenta impasses e está desvirtuado, ao servir não para proteger interesses vitais, mas simplesmente para fazer valer posições nacionais e alimentar polarizações entre os P3, de um lado, e China e Rússia, de outro; e (iii) a de que o seu trabalho é dominado pelos P5, que arrogaram para si um virtual monopólio da atribuição de redigir decisões e manifestações públicas, relegando aos membros eleitos apenas atribuições de natureza burocrática na gestão dos órgãos subsidiários (comitês de sanções e grupos de trabalho).

Antes de tratar especificamente das consultas informais, do veto e das *penholderships*, será realizado um enquadramento conceitual da discussão por meio do exame das ideias de transparência e efetividade, e de sua aplicabilidade à atuação do CSNU.

1 Dado extraído de pronunciamento do presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, Mogens Lykketoft, no debate aberto sobre métodos de trabalho do CSNU, em 20 de outubro de 2015. In: Nações Unidas. Documento S/PV.7539, p. 4. A lista de países que nunca serviram no CSNU está disponível em: <http://www.un.org/en/sc/members/notelected.asp>. Acesso em: 30 nov. 2016.

A legitimidade do CSNU como "sintonia fina" entre transparência e efetividade

A reflexão sobre os métodos de trabalho do CSNU exige, de antemão, uma moldura conceitual que ilustre os dilemas de um órgão que foi criado para representar todos os estados-membros, mas acabou, com o tempo, tornando-se um reduto controlado por poucos países e com patentes dificuldades de interação com atores externos.

A Carta das Nações Unidas é produto de um equilíbrio delicado de posições entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo em que consagra a igualdade jurídica entre estados, estabelece, no âmbito do CSNU, um grupo exclusivo de cinco membros permanentes (os P5) com direito de veto. O CSNU foi concebido, por conseguinte, como uma exceção à igualdade soberana entre os estados-membros. É dele a competência mais sensível dentre aquelas enumeradas na Carta da ONU: a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacional, atuando em nome de todos os estados-membros, conforme estipulado no artigo 24 (1) do documento fundador:

> In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.

Dois pontos são de particular interesse. Em primeiro lugar, ao CSNU cabe garantir uma ação *pronta* – isto é, rápida – e *eficaz*. Essa formulação lastrearia o argumento de que o órgão não foi concebido para ser um espaço de realização de um ideal de democracia, em que todos os estados-membros tenham direito à voz e ao voto: ele foi talhado, ao contrário, para desincumbir-se de maneira célere de suas atribuições. Por sua composição reduzida, teria melhores condições de tomar decisões em menor tempo e, justamente por contar com o apoio de grandes potências, de fazer com que essas determinações sejam devidamente observadas. Aqui reside a ideia de efetividade.

Em segundo lugar, o CSNU age em nome de todos os estados-membros. Não pode, por isso, ser considerado um órgão dotado de plena autonomia: suas decisões representam e vinculam as Nações

Unidas (SIMMA, 1995, p. 407). A importância que se atribui ao processo decisório – e, portanto, aos métodos de trabalho – decorre justamente do fato de que as deliberações do CSNU deverão ser implementadas por todos os países-membros, sendo desejável, por isso, que angariem o mais amplo apoio possível[2]. Uma transparência mínima de suas atividades é a contrapartida necessária ao fato de o CSNU representar o conjunto dos estados-membros. Esse princípio se revela também em outros dispositivos. Consoante o artigo 48 de suas regras provisórias de procedimento, o CSNU deve, exceto quando decidir o contrário, reunir-se em público[3]. Temos, ademais, o artigo 31 da Carta da ONU, que é ainda mais explícito, ao estabelecer que um país não membro do CSNU "may participate, without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council whenever the latter considers that the interests of that Member are specially affected".

O acesso de outros países ao CSNU vai além, portanto, do aspecto meramente informativo: eles poderão até mesmo participar de suas reuniões em situações em que seus interesses sejam afetados. Tomando-se emprestado, com alguma liberdade, um conceito de Jürgen Habermas, a transparência dos órgãos de representação é fundamental para a existência de uma "esfera pública" – qualquer compromisso político, para ser legítimo, deve passar por um processo de comunicação pública (HABERMAS, 1974, p. 55). É apenas por meio da publicidade e do acesso à informação que essa esfera pública (aqui entendida como o conjunto da comunidade internacional) poderá exercer uma avaliação adequada do trabalho do CSNU. Essa perspectiva se defronta com sérias limitações no caso de um organismo assimétrico, mas o que se sustenta é que o CSNU deve dispor de patamares mínimos de transparência deliberativa.

Adota-se aqui o ponto de vista de que efetividade e transparência são conceitos que não necessariamente se antagonizam na atividade do CSNU. Em algumas circunstâncias, poder-se-ia admitir que a urgência ou sensibilidade de um caso justifique maior reserva em seu exame. O problema emerge quando o argumento da efetividade torna-se recorrente para explicar

2 "Decisions cannot be implemented just by members of the Security Council but require extensive military, financial and political involvement by other States". In: NAÇÕES UNIDAS. *A More Secure World: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004, p. 79.

3 "Unless it decides otherwise, the Security Council shall meet in public".

a reiterada falta de transparência e a incapacidade do CSNU de assegurar aos estados-membros – mesmo aqueles diretamente interessados – um nível adequado de acesso à informação, especialmente no que diz respeito ao *porquê* de uma decisão ter sido tomada e *como* se chegou a ela, dentre as diversas opções possíveis.

É o equilíbrio entre efetividade e transparência que poderá garantir uma maior legitimidade na atuação do CSNU e, por conseguinte, uma maior adesão às suas decisões. A legitimidade é um atributo fundamental de qualquer organização internacional e se assenta na crença que têm os governados – ou, no presente caso, o conjunto de membros das Nações Unidas – de que aqueles que editam as normas (um grupo reduzido, o CSNU) têm pleno direito de fazê-lo. Legitimidade é justamente essa qualidade de uma instituição que faz com que suas normas e decisões sejam obedecidas. Normas que são percebidas como procedimentalmente e substantivamente justas tendem a granjear maior adesão, mesmo na ausência de mecanismos punitivos ou de pressão (JOHNSTONE, 2008, p. 277).

Métodos de trabalho adequados são indispensáveis para se mitigar a percepção negativa resultante do que seria uma atuação unilateral do CSNU. Em síntese, a legitimação desse colegiado está diretamente associada à sua capacidade de criar um ambiente propício para debates abertos, racionais e justificados. O conceito de "democracia deliberativa" (JOHNSTONE, 2008, p. 277) é uma ferramenta útil para a compreensão desse fenômeno, assentando-se na tese de que um simples processo de votação não é suficiente para legitimar decisões: essas devem ser também justificadas aos que serão os seus destinatários.

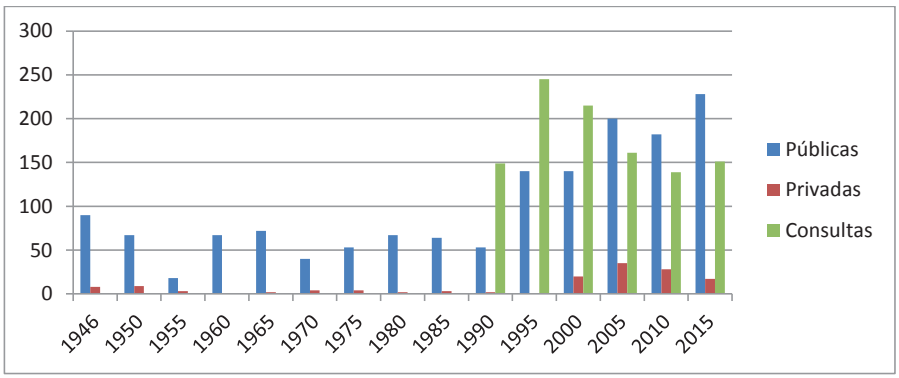
O pós-Guerra Fria: maior latitude de ação, menor transparência

O último quarto de século foi caracterizado por um aumento substancial no número de reuniões do CSNU. Em 2017, registrou-se o maior número da história: 433, cifra que inclui tanto reuniões oficiais (296) quanto as consultas informais (137). Por reuniões oficiais entendemos aqui aquelas previstas nas regras de procedimento e que contam com registro oficial no secretariado. Já as consultas informais são reuniões a

portas fechadas, sem qualquer tipo de registro ou previsão legal, como se detalhará mais adiante.

Como o gráfico 1 indica, a predominância inicial de reuniões públicas ao longo da Guerra Fria foi revertida a partir de 1990, quando começaram a se consolidar as reuniões a portas fechadas, no formato de consultas informais. Já as chamadas "reuniões privadas" são hoje mecanismos pouco utilizados (servindo basicamente para encontros entre os membros do CSNU e países contribuintes de tropas), tendo sido substituídas, na prática, pelas consultas informais como mecanismo para deliberações reservadas do CSNU.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE REUNIÕES DO CSNU – EVOLUÇÃO HISTÓRICA (1946-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU e de Sievers e Daws (2014).

O aumento do número de reuniões públicas a partir de 2005 deve ser devidamente qualificado. Esse crescimento não pode ser tomado, por si só, como uma comprovação de maior abertura, já que sua influência no processo decisório é mínimo: é no âmbito das consultas informais que os membros do CSNU aparam arestas e constroem consensos. A flexibilidade das consultas informais permite, ademais, o tratamento de diferentes temas numa mesma sessão – inclusive que sejam suscitados temas não previstos na agenda –, ao passo que as reuniões públicas funcionam de acordo com um *script* mais rígido e previamente definido.

A tabela 1, abaixo, apresenta dados panorâmicos sobre o período mais recente. Após o crescimento célere do número de consultas informais

a partir de 1990, houve uma relativa estabilização de sua frequência no período recente. Entre 2001 e 2015, foram realizadas, por ano, de 150 a 170 consultas informais. Mais uma vez deve-se ter em conta que é no âmbito das consultas informais que os projetos de decisão e de declaração do CSNU são negociados.

Tabela 1 – Número de reuniões do CSNU – 2001-2015

Ano	2001	2003	2005	2007	2010	2013	2014	2015
Reuniões privadas	33	31	35	32	28	21	22	17
Reuniões públicas	159	177	200	170	182	172	241	228
Consultas	172	167	161	172	139	163	167	151
Total	364	375	396	374	349	356	430	396

Fonte: Elaboração própria, com base no documento *Highlights of Security Council Practice 2015*.

Um dos fenômenos que mais chamam a atenção no funcionamento do CSNU é a tendência, nos últimos anos, de que as delegações realizem intervenções com base em textos previamente preparados. Isso ocorre não apenas em sessões públicas, mas até mesmo nas consultas informais, o que colide com a ideia de que esse formato de reunião existe justamente para uma franca troca de visões entre os estados-membros. Os esforços para mudar essa dinâmica têm se mostrado, no entanto, infrutíferos: a formalidade das discussões está cada vez mais arraigada na cultura institucional do órgão. Os debates mais acalorados ocorrem apenas em temas mais sensíveis ou em função da personalidade de cada um dos embaixadores presentes à mesa.

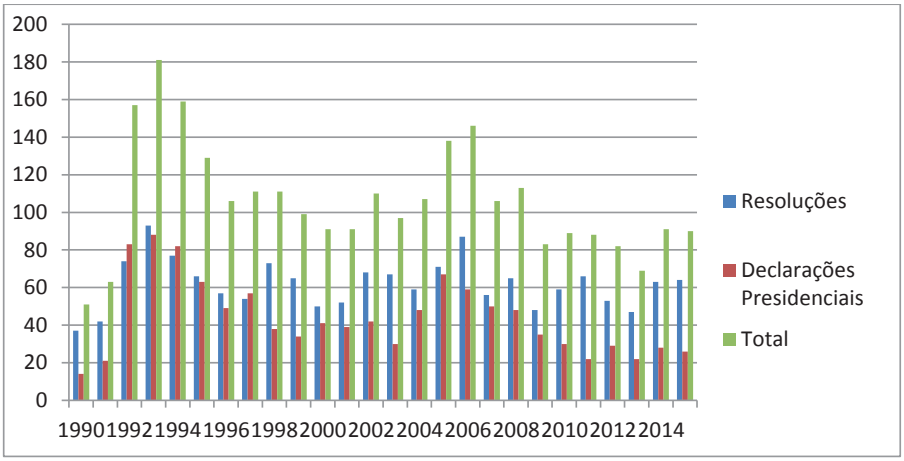
Outra faceta importante das atividades do CSNU é o fato de que as discussões de projetos normalmente se iniciam pelos P5 (não raro primeiramente entre os P3) e só posteriormente – frequentemente às vésperas do prazo para adoção – passam a incluir os membros eleitos. Essa etapa prévia tem o objetivo de aplainar o terreno e evitar objeções incontornáveis de um dos países com direito de veto.

O aumento no número de reuniões resulta do fato de que o CSNU tornou-se mais ativo, estando cada vez mais envolvido em operações de manutenção da paz e na negociação entre partes em conflito, inclusive ao abrigo do capítulo VII da Carta da ONU. Suas operações de manutenção da paz mudaram de perfil e hoje dizem respeito mais a guerras civis do que a conflitos interestatais, tornando-se multidimensionais (HULTON, 2004, p. 240). A diversidade de questões manejadas exige do CSNU uma interação muito maior com diversos tipos de atores dentro e fora da ONU. O órgão se dedica hoje a complexas situações envolvendo contraterrorismo e a fenômenos novos como pirataria marítima; imposição de sanções a indivíduos e entidades; discussões temáticas sobre temas transversais (tais como mulheres, paz e segurança e crianças em conflitos armados); bem como ao acompanhamento de atividades de consolidação da paz em situações pós-conflito. Isso resulta em uma carga de trabalho mais intensa e em uma agenda de trabalho complexa e desafiadora.

Além do aumento do número de reuniões, constata-se também uma "inflação legislativa" associada à maior produtividade do CSNU no pós-Guerra Fria. O artigo 25 da Carta da ONU estabelece que os estados-membros concordam em aceitar e implementar as "decisões" do CSNU, sem que elas sejam especificadas – o que tampouco ocorre nas regras de procedimento. No entanto, a prática do CSNU evoluiu no sentido de que são apenas dois os tipos de decisões: resoluções ou declarações presidenciais. Não podem ser consideradas decisões outros tipos de manifestações do CSNU, tais como as declarações à imprensa, as quais, embora possam ter caráter oficial, não têm natureza imperativa.

O pós-Guerra Fria foi caracterizado por um aumento significativo no número de decisões emanadas do CSNU, conforme indicado no gráfico 2. Os períodos de maior fluxo decisório ocorreram no início da década de 1990 e em meados dos anos 2000. No primeiro caso, o CSNU testava pela primeira vez sua capacidade de exercer plenamente suas funções, lidando, dentre outras, com crises no Iraque, na Somália, em Ruanda, na Iugoslávia e no Haiti. É também nesse contexto – especialmente em 1992 – que há uma proliferação das operações de manutenção da paz.

Gráfico 2 – Número de decisões tomadas pelo CSNU (1990-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016).

Já em meados dos anos 2000 o foco voltou-se para ações de combate ao terrorismo, prevenção da proliferação de armas de destruição em massa para atores não estatais, gestão de crises na África (Sudão, República Democrática do Congo, Libéria, Burundi, Somália, Côte d'Ivoire, Serra Leoa) e aplicação de sanções a grupos e indivíduos que promovem ações terroristas. Emergia, ainda, sua atuação em temas transversais, como a proteção de civis em conflitos armados.

Igualmente relevante é o fato de que houve um aumento substancial no número de resoluções adotadas ao amparo do capítulo VII da Carta da ONU, com imposição de sanções ou autorização para o uso da força. Entre 1946 e 1989, o CSNU adotou somente 21 resoluções com base no capítulo VII. Desde 1990, foram mais de 600. Ou seja, no pós-Guerra Fria o CSNU tem adotado anualmente mais resoluções ao abrigo do capítulo VII do que o total registrado em seus primeiros 44 anos de existência (WALLENSTEEN e JOHANSSON, 2015, p. 29).

Chama a atenção também o fato de que desde 2005 as resoluções ao abrigo do capítulo VII representaram sempre pelo menos a metade de todas as resoluções do CSNU – em alguns casos essa proporção chegou a ser de dois terços. O uso excessivo do capítulo VII indica que o CSNU não tem conferido a prioridade necessária a ações de prevenção ou à solução pacífica

de controvérsias. Cerca de 82% das resoluções concernentes ao Iraque – tema recorrente no CSNU por mais de duas décadas – foram adotadas ao amparo do capítulo VII. Em outras situações o percentual é ainda maior: Sudão (86%), Somália (90%) e Côte d'Ivoire (98%) (WALLENSTEEN e JOHANSSON, 2015, p. 33). Ainda que em algumas situações o espaço para a adoção de resoluções à luz do capítulo VI seja diminuto, fica patente que o CSNU sente-se hoje muito mais cômodo para recorrer a medidas de *enforcement*.

Um bom entendimento das consequências dessa atuação legislativa deve necessariamente passar pelo exame de um tema ainda pouco explorado: o da implementação das decisões, especialmente daquelas com conteúdo vinculante inequívoco, as resoluções.

Existe hoje no CSNU uma clara assimetria no monitoramento das decisões relativas a sanções e ao uso da força. No primeiro caso, as resoluções (cuja observância em geral é de interesse direto dos P5) contam com um monitoramento constante pelos comitês de sanções e seus grupos de peritos, de forma a garantir que todos os estados-membros estejam cumprindo da melhor maneira possível suas determinações. Já as resoluções que autorizam o uso da força – cuja execução não rara é de responsabilidade principalmente dos próprios P5 – não contam, paradoxalmente, com nenhum tipo de acompanhamento sistemático, nem por órgãos subsidiários, nem por um mecanismo de relatoria. Mais recentemente, o secretário-geral das Nações Unidas tem chamado atenção para a questão. Em 2015, por exemplo, mencionou a necessidade de que os mandatos autorizando o uso da força sejam claros em seus objetivos e duração e de que contenham procedimentos para a avaliação periódica dos progressos obtidos[4].

O Brasil tem sido um dos países mais enfáticos na defesa de uma maior regulamentação e acompanhamento do processo de implementação das resoluções que preveem o uso da força. Além de ter lançado o conceito de "responsabilidade ao proteger" logo após a intervenção militar na Líbia[5], propôs, em diferentes oportunidades, com base na experiência das operações de manutenção da paz, o estabelecimento de cláusulas de revisão

4 NAÇÕES UNIDAS. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect: report of the Secretary-General*. Documento S/2015/500, 13 de julho de 2015, p. 13.

5 Para maiores detalhes sobre a iniciativa, cf. TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2015, p. 134-150.

(*sunset clauses*), a apresentação de relatórios periódicos e de *briefings* aos estados-membros, bem como a criação de mecanismos de monitoramento por peritos, no modelo já existente nos comitês de sanções. O essencial é que o CSNU e os estados-membros sejam mantidos suficientemente informados sobre as ações militares realizadas em seu nome, avaliando inclusive a proporcionalidade do uso da força e o melhor momento para concluir a intervenção. Nas palavras do então representante permanente do Brasil junto à ONU, embaixador Antonio Patriota, esses mecanismos poderiam contribuir para reduzir a "seletividade" e "inconsistência" no uso da força sob o pretexto da proteção de civis[6].

Uma vez delineado o panorama geral da atuação normativa do CSNU, serão examinados, a partir de agora, alguns aspectos específicos de seus métodos de trabalho. Como ressaltado, o debate acerca da legitimidade do CSNU envolve forças que aspiram a uma maior abertura do órgão e outras que a ela resistem. O foco recairá sobre os três componentes, já mencionados, que contribuem para um persistente "fechamento" do CSNU: o recurso às consultas informais como principal modalidade de reunião; as dificuldades de regulamentação do direito de veto; e a distribuição de responsabilidades dentro do órgão (*penholderships* e presidências dos órgãos subsidiários).

As consultas informais

Já se assinalou que o artigo 48 das regras de procedimento provisórias do CSNU estipula que o órgão deve reunir-se em público, exceto quando decidir o contrário. A publicidade deve ser a regra, a reserva, a exceção. Reitere-se também que só existem oficialmente duas modalidades de reuniões do CSNU: públicas e privadas. Ainda que a reunião seja privada, ela deve contar com registro formal do que foi dito. Reuniões privadas não são, portanto, secretas. Nem a Carta da ONU, nem as regras de procedimento do CSNU preveem reuniões sem registro ou regras para participação de outros membros.

A prática costumeira do CSNU acabou, porém, consolidando as consultas informais como o principal mecanismo de deliberação entre os

6 Cf. discurso do representante permanente do Brasil em diálogo interativo informal sobre a implementação do conceito de "responsabilidade ao proteger", em 8/9/2015. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil(1).pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

membros do órgão. Trata-se de uma modalidade de reunião que, embora anunciada no diário de atividades (*journal*) das Nações Unidas, permite um debate sem qualquer tipo de registro, sem acompanhamento de países que não são membros do CSNU e com presença mínima de funcionários do secretariado. Sua existência não figura em nenhum documento legal, nem mesmo nas regras de procedimento do CSNU. Isso não significa, porém, que são ilegais, já que a possibilidade de reuniões informais é indispensável para o exercício da diplomacia e para a formação de consensos. O que se impugna, em geral, é o fato de as consultas serem utilizadas indiscriminadamente, inclusive para substituir encontros que deveriam ter maior grau de publicidade.

O instrumento é visto como indispensável, sobretudo pelos P5. Cada vez mais deliberações cruciais do CSNU ocorrem nesse âmbito, o que faz com que os demais estados-membros tenham que confiar em relatos de segunda mão – quando não em rumores, alegações e vazamentos (DEDRING, 2008, p. 4) – para obter acesso a informações básicas sobre o que foi discutido a portas fechadas.

Os P5 articulam dois argumentos principais em defesa das consultas informais. O primeiro, de natureza substantiva, assenta-se no fato de que qualquer órgão negociador necessitaria de espaço para conduzir discussões exploratórias e, algumas vezes, confidenciais. Eventual abolição das consultas informais teria como efeito apenas o surgimento de alternativas com o mesmo objetivo. As consultas informais supririam uma necessidade incontornável do CSNU. Em segundo lugar, a regra de que o CSNU deve reunir-se em público aplicar-se-ia apenas às reuniões oficiais, o que não seria o caso das consultas informais. As consultas não têm existência legal e, portanto, não estariam sujeitas a nenhum tipo de regulamentação[7].

David Bosco, um dos principais analistas da atuação do CSNU, também pondera que frequentemente a diplomacia é mais bem conduzida a portas fechadas e que é questionável a percepção de que apresentações públicas "dramáticas" podem contribuir para mudar percepções acerca de determinado tema. As consultas informais seriam, por isso, uma "inovação

7 Para esses argumentos, cf. o *aide-mémoire* apresentado pela França para o primeiro debate aberto sobre métodos de trabalho. Nações Unidas. Documento S/1994/1279, 11 nov. 1994, p. 4.

valiosa" (BOSCO, 2009, p. 252) e um espaço propício para a produção de resultados concretos.

As consultas informais ocorriam em número reduzido no início das atividades do CSNU, normalmente em locais improvisados: ou na sala do presidente, ou num dos recintos no subsolo da sede da ONU. Apenas em 1978 um espaço específico para recebê-las veio a ser construído. Sua utilização mais recorrente passou a ocorrer apenas a partir dos anos 90 – como salientado, têm sido realizadas de 150 a 170 consultas informais por ano, nos últimos quinze anos. Em meados dos anos 90, o CSNU chegou a organizar mais de 200 consultas informais num único ano, superando com folga, em alguns casos, o número de reuniões públicas. Dessa forma, embora cada vez mais ativo, o órgão tornou-se também menos transparente (SECURITY COUNCIL REPORT, 2014, p. 3).

Ainda que se reconheça a importância das consultas na operação cotidiana do CSNU, bem como para a formação de posições comuns entre os membros, o fato é que elas constituem hoje a principal lacuna nas regras de procedimento. Sua regulamentação contrariaria os interesses daqueles que as consideram justamente como um mecanismo flexível e indispensável para que o processo decisório evolua de maneira eficiente. Eventual regulamentação poderia minar a maleabilidade necessária para encontros de última hora, reduzindo o espaço para a conciliação de posições e para que as diferenças entre os estados-membros não se agudizem em decorrência de sua exposição pública (REID, 1999).

As virtudes básicas das consultas informais são reconhecidas, tanto que não há, nas propostas já apresentadas sobre métodos de trabalho, o objetivo de extingui-las ou de impor restrições que subvertam sua natureza. As críticas incidem principalmente sobre seu excessivo hermetismo, que impede o acesso até mesmo de países interessados ou afetados pelas discussões, e sobre o fato de substituírem, em alguns casos, debates que deveriam ser públicos. Além disso, a falta de registros pode prejudicar a manutenção da memória institucional do CSNU.

Na conjuntura atual, a mera realização de maior número de reuniões públicas não bastaria para sanar as deficiências dos mecanismos deliberativos do CSNU. O desafio que se coloca aos estados-membros é preservar as características positivas das consultas informais, ao mesmo tempo em que se permita, por exemplo, o acesso de países diretamente interessados

ou algum tipo de registro que garanta a difusão dos elementos básicos do que se discutiu, mitigando dessa forma a reserva talvez excessiva de algumas das deliberações. Por ora as consultas informais mantêm o seu vigor como "pulmão" decisório do CSNU e não se vislumbra, no futuro próximo, a possibilidade de que sejam acordadas diretrizes que as regulem: eventuais mudanças deverão ocorrer em caráter não oficial, moduladas de perto pelos P5 e sem impactar drasticamente o grau de sigilo hoje existente.

O direito de veto

O chamado "direito de veto" está previsto no artigo 27 (3) da Carta da ONU, segundo o qual as decisões do CSNU deverão contar com o voto afirmativo de nove membros, inclusive os "votos concorrentes" dos cinco membros permanentes. Inicialmente a ambiguidade do texto suscitou dúvidas sobre se o conceito de "votos concorrentes" restringir-se-ia a votos favoráveis à resolução – hipótese em que a abstenção de um dos P5 significaria a ausência de consenso e, portanto, um veto. A partir de 1946, quando a União Soviética absteve-se em votação sobre a questão espanhola e a resolução ainda assim foi adotada pelo CSNU, passou-se a se considerar que a abstenção de um membro permanente não bloquearia a adoção de uma resolução (SECURITY COUNCIL REPORT, 2015, p. 2). A prática do CSNU estabelece dessa forma que apenas votos negativos dos P5 representam veto.

A Carta da ONU também estipula que o veto não se aplica a questões procedimentais, apenas à votação de temas substantivos. Além disso, os P5 não poderão utilizá-lo quando forem parte de um conflito examinado sob a égide do capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias. Poderão, portanto, ainda que sejam parte do conflito, vetar um projeto que preveja a imposição de sanções ou uso da força à luz do capítulo VII.

Por sua capacidade de gerar a inação do CSNU em temas relevantes, o direito de veto dos membros permanentes segue despertando controvérsia nas Nações Unidas. O uso desse instrumento – ou a simples ameaça de uso (o chamado *pocket veto*, *hidden veto* ou "veto invisível", termo usado em 1963, no plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), pelo então chanceler Araújo Castro) (SEIXAS CORREA, 2007, p. 174) – afeta

de maneira clara a dinâmica negociadora e enseja grande oposição entre os estados membros, levando-o, por isso, ao cerne dos debates sobre os métodos de trabalho.

Do ponto de vista histórico, prevalece entre a maior parte dos estados-membros uma percepção de injustiça em relação à própria existência do veto, por significar que certos países estarão isentos da "governança" exercida pelo CSNU (CARON, 1993, p. 565). Todos os grupos de interesse que lidam com a reforma do órgão – G4, *Uniting for Consensus*, Grupo Africano e *Accountability, Coherence and Transparency* – já se manifestaram, com maior ou menor intensidade, a favor da abolição ou da restrição do uso do veto. No entanto, já nas negociações da Carta da ONU em São Francisco fez-se presente o entendimento de que um mínimo de consenso entre as grandes potências seria imprescindível para a própria existência da organização. Eventual ação contra um dos P5 por parte do CSNU era vista como um risco para a preservação da ONU e uma repetição dos equívocos da Liga das Nações. Nas palavras de dois estudiosos do tema, o veto pode ter em alguns momentos "salvado" as Nações Unidas (WALLENSTEEN e JOHANSSON, 2015, p. 37) – quando a União Soviética receava que a instituição fosse dominada pelos países ocidentais durante a Guerra Fria, por exemplo. Para a Rússia e para a China ele significa, além disso, a capacidade de evitar o poder dos países ocidentais de "moldar" a agenda do CSNU.

Nas sete primeiras décadas de funcionamento do CSNU, de 1946 a dezembro de 2016, o veto foi utilizado 272 vezes (ou 274, se além daqueles lançados publicamente forem computados dois vetos em reuniões privadas, em que os países responsáveis não foram identificados oficialmente)[8]. No início, o instituto foi utilizado majoritariamente pela União Soviética, especialmente para bloquear o ingresso de novos países-membros: no total, a União Soviética e posteriormente a Federação da Rússia lançaram mão do veto 129 vezes. Os Estados Unidos apresentaram seu primeiro

8 Há divergência na contabilidade do número de vetos, em razão principalmente da pouca clareza com relação a vetos lançados nos primeiros anos das atividades do CSNU e do cômputo ou não de vetos adotados em reuniões privadas e sem registro oficial. Adota-se aqui, por sua maior precisão, as estatísticas compiladas por Sievers e Daws (op. cit., p. 300-310). No período em análise, o relatório *The Veto*, publicado pelo *Security Council Report*, menciona um total de 276 vetos. Compilação da *Dag Hammarksjöld Library*, das Nações Unidas, indica um total de 236 vetos. Wallestein e Johansson (op. cit., p. 35) contabilizam 264 vetos, que teriam incidido sobre 219 projetos de resolução.

veto apenas em 1970, mas, desde então, têm sido o membro permanente que mais se valeu do recurso: 83 vezes (SECURITY COUNCIL REPORT, 2015, p. 3).

Os dados revelam também que no último quarto de século o veto tem sido invocado apenas pelos Estados Unidos, pela Rússia e pela China. No caso da República Popular da China, de seus onze vetos (a República da China valeu-se do veto apenas uma vez, para vetar a admissão da Mongólia na ONU em 1955), nove foram apresentados desde 1990, sete deles apenas desde 2007 (SECURITY COUNCIL REPORT, 2014, p. 52). Uma razão para isso é a crescente resistência da China e da Rússia a ações do CSNU que possam ser vistas como violadoras da soberania dos estados-membros ou uma ingerência em assuntos internos que não constituiriam ameaça à paz e à segurança internacionais.

Tabela 2 – Número de vetos no CSNU (1946-2016)

País	1946-1990	1991-2015	Total por país
Estados Unidos	69	14	83
URSS/Rússia	114	15	129
França	18	0	18
Reino Unido	30	0	30
China	3	9	12
Total por período	234	38	272 (274, se incluídos dois vetos em reuniões privadas não identificados oficialmente)

Fonte: Elaboração própria, com base em Sievers e Daws (2014) e em dados do *Security Council Report* e das Nações Unidas (2016).

A diminuição no número de vetos nos últimos 25 anos deve ser colocada em seu devido contexto. O fenômeno não pode ser interpretado como um indício de sua importância decrescente – pelo contrário, o veto continua sendo um dos mais importantes instrumentos na dinâmica decisória do CSNU. Em qualquer processo negociador, a ameaça de

sua utilização é mais significativa – e onipresente – do que o seu efetivo emprego.

Tendo em vista a explícita recusa dos P5 em conceber qualquer discussão que leve à abolição desse instrumento, as iniciativas em geral versam apenas sobre a limitação de seu uso, normalmente em bases voluntárias. Essas propostas surgiram principalmente como reação à incapacidade do CSNU de evitar atrocidades ocorridas nos anos 90, como em Ruanda e na ex-Iugoslávia (SECURITY COUNCIL REPORT, 2015, p. 4). Em ação inovadora, o já extinto grupo "Small 5" (S5, integrado por Costa Rica, Cingapura, Jordânia, Liechtenstein e Suíça, cuja agenda estava voltada especificamente para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU) apresentou em 2005 projeto de resolução propondo um esboço de regulamentação alicerçado em dois pontos: o membro responsável pelo veto deveria "explicar suas razões" à AGNU dentro de cinco dias úteis após a votação do CSNU; e o veto não deveria ser utilizado em casos de genocídio, crimes contra a humanidade e sérias violações ao direito humanitário internacional. Esse projeto constituiu o modelo de iniciativas ulteriores para a restrição do veto.

Em 2013, por exemplo, a França passou a advogar que os membros permanentes levem a cabo regulamentação voluntária do mecanismo, abdicando de empregá-lo nas três situações indicadas, exceto – e aqui surge uma importante ressalva – quando seus "interesses vitais" estiverem em jogo. Nos termos desse "código de conduta", o secretário-geral das Nações Unidas deveria, por solicitação de ao menos 50 estados-membros, avaliar se determinado caso enquadrar-se-ia ou não nas hipóteses mencionadas. A proposta foi apresentada pelo então chanceler francês Laurent Fabius em artigo no jornal The New York Times (*A Call for Self--Restaint at the UN*, 4 nov. 2013). A proposta teria a vantagem, dado o seu caráter voluntário, de não exigir nenhum tipo de emenda à Carta da ONU.

O grupo Accountability, Coherence and Transparency (ACT), que reúne países pequenos e médios, também lançou, em novembro de 2015, proposta de "código de conduta" relativo à ação do CSNU em casos de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra. A iniciativa complementa a proposta francesa, mas vai além, ao se estender a todos os membros do CSNU, os quais se comprometeriam, ao aderir ao código, a não votar contra um projeto de resolução que preveja ação "tempestiva

e decisiva" (*timely and decisive*) para pôr fim ou prevenir genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra[9]. Apenas França e Reino Unido, dentre os P5, aderiram à proposta do ACT. Do ponto de vista brasileiro essa proposta apresenta a dificuldade de, ainda que contemple ação "tempestiva e decisiva", não conter sugestão de estabelecimento de parâmetros objetivos para a avaliação da implementação do mandato eventualmente outorgado pelo CSNU.

Cabe registrar que em seu projeto de resolução de reforma do CSNU, apresentado também em 2005, o G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) adotou posição ambígua: os novos membros permanentes teriam direito de veto, mas não o utilizariam até que o tema fosse objeto de revisão em conferência diplomática a ser realizada quinze anos depois da expansão do órgão.

Outra ideia frequentemente apresentada como forma de contornar o veto é a de que o voto negativo de um membro permanente não constitua impeditivo à aprovação – em outras palavras, conferir-se-ia aos membros permanentes a faculdade de votar contra um projeto de decisão declarando, porém, não se tratar de um veto. Essa proposta foi suscitada pelo S5 em distintas oportunidades a partir de 2011 e constituía a última recomendação de projeto de resolução apresentado em 2012[10]. O Brasil também apoia a ideia, por entender que engendra uma limitação do veto sem ferir as prerrogativas dos atuais membros permanentes.

Aspecto relevante do direito de veto que tem recebido pouca atenção nos debates recentes é o que David Caron denominou de "veto reverso": o veto que impede que o CSNU termine ou altere uma ação que já autorizou (CARON, 1993, p. 577). Os efeitos do "veto reverso" são nefastos porque tornam ainda mais evidente o poder desproporcional que pode ter um dos P5. Isso porque prevalece no CSNU o entendimento de que as medidas previstas numa resolução só poderão ser modificadas por outra resolução[11].

9 Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Final%202015-09-01%20SC%20Code%20of%20Conduct%20Atrocity.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2016.

10 "Establishing a practice, in appropriate cases, of declaring, when casting a negative vote on a draft resolution before the Council, that such a negative vote shall not constitute a veto in the sense of Article 27, paragraph 3 of the Charter". Nações Unidas. Documento A/66/L.42/Rev.2.

11 Entendimento explicitado pela primeira vez no caso do fim das sanções impostas à Rodésia, em 1979 (CARON, 1993, p. 582).

Basta, dessa forma, que um membro permanente se oponha para que os efeitos de uma resolução se prolonguem indefinidamente, mesmo que a situação no terreno tenha se modificado substancialmente. O *reverse veto* tende assim a dificultar a diplomacia e a busca de solução pacífica de controvérsias. Essa diferenciação entre os momentos de aprovação e modificação de resoluções é tema que ainda não foi devidamente explorado nas discussões sobre os métodos de trabalho.

É importante que se tenha em conta os contornos políticos da discussão, que extrapolam uma mera exegese da Carta da ONU. Os efeitos do veto são transversais e perpassam todo o processo negociador. Na mesa de debates, ele se revela já nos estágios iniciais de discussão sobre um projeto de resolução. As reticências de um dos P5 podem ser suficientes para minar a tramitação da proposta em seu nascedouro. Ele é determinante para estabelecer um notável desequilíbrio entre os P5 e os membros eleitos, podendo, em vários casos, ser motivo suficiente para desestimular concessões – exceto, claro, quando se trata de barganha entre os próprios membros permanentes.

Penholderships e presidência dos órgãos subsidiários

Um dos encargos mais importantes dos membros do CSNU é a elaboração de projetos de decisão e outros textos, como declarações presidenciais e declarações à imprensa. A distribuição dessas tarefas é sensível justamente porque consubstancia, na prática, uma concentração ou desconcentração de poder dentro do órgão. A *penholdership* é mais um dos temas em que se manifestam nitidamente as deficiências que afetam os atuais métodos de trabalho do CSNU. Trata-se de disputa pelo controle: qualquer avanço substancial na distribuição das *penholderships* é hoje improvável justamente por afetar o domínio dos P5 sobre os temas em debate no órgão.

Do ponto de visto histórico, a prática de que determinados membros do CSNU sejam "donos" de um tema é relativamente recente. Até a década de 90 a elaboração de textos e projetos envolvia mais de um dos membros, podendo haver mesmo uma espécie de disputa na elaboração de propostas. Mais importante: os membros eleitos costumavam participar ativamente desse processo, nada impedindo que apresentassem iniciativas sobre os mais diversos temas da agenda.

O aumento no número de itens da agenda do CSNU e do seu volume de trabalho nos últimos 25 anos contribuiu para alterar essa dinâmica, conduzindo a uma maior divisão de trabalho ou "especialização". Numa fase inicial, adotou-se o formato de "grupo de amigos", envolvendo países com interesse mais direto na questão. Esse processo contava com a participação de membros permanentes e não permanentes e normalmente a elaboração de minutas de texto era feita conjuntamente por todos os envolvidos (SECURITY COUNCIL REPORT, 2014, p. 12). Um dos aspectos problemáticos dos "grupos de amigos", ao menos para os P5, era o fato de que países que não integravam o CSNU acabavam tendo protagonismo na preparação de minutas de documento: para alguns, isso afrontaria uma espécie de "dogma" consoante o qual o órgão deveria ser o senhor absoluto de sua produção legislativa, sem qualquer tipo de interferência externa.

Os P5 passaram, dessa forma, a considerar a configuração de grupos de amigos como ameaça a seu próprio poder e às prerrogativas institucionais do CSNU. Em consequência, decidiu-se designar, a partir de 2005, um "país líder" (*lead country*) para comandar os debates sobre os temas de sua agenda. Aí está a gênese dos *penholders*. Após a criação da função, estabeleceu-se uma distribuição mais ou menos equilibrada de responsabilidades entre os P5 e os membros não permanentes. Foi a partir de 2010 que emergiu a tendência de concentração nas mãos dos P3 (Estados Unidos, França e Reino Unido). Chama a atenção o fato de que a distribuição de temas ocorre em caráter informal, não sendo objeto de decisão oficial do CSNU, mas de um arranjo acordado inicialmente entre os P5 e divulgado no início de cada ano, após o assentimento dos novos membros não permanentes.

Em 2016, dos 38 temas com "país líder", 29 (cerca de 76%) estavam nas mãos dos P5[12]. A China é o único dentre os membros permanentes que, por opção, não lidera nenhuma matéria. A Rússia também tem, por escolha própria, participação tímida como *penholder*. Em alguns casos dois membros permanentes dividem a liderança. Isso ocorre, por exemplo, com os textos relativos ao Iraque, ao Sudão e à Somália (todos liderados conjuntamente pelos Estados Unidos e Reino Unido) e Colinas do Golã (Estados Unidos e Rússia).

12 Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Tabela 3 – Países líderes (*Penholders*) no CSNU (2016)

Total de temas com país-líder	**38**
Membros permanentes	29
Estados Unidos	15*
França	6
Reino Unido	10*
Rússia	2*
China	0
Membros não permanentes	6
Temas sem país-líder predeterminado	3

* Inclui liderança compartilhada com outro P5.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016).

A distribuição de encargos entre os P5 segue claramente um critério de interesse nacional. A França lidera principalmente os temas relativos aos países da África francófona (Burundi, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Mali, por exemplo). Os Estados Unidos lideram as questões afetas à Coreia do Norte e ao Irã, Iraque, Somália e aqueles relacionados a contraterrorismo. O Reino Unido, além das diversas matérias em que atua com os Estados Unidos, tem interesse particular por dossiês temáticos, tais como operações de manutenção da paz e proteção de civis.

Fica evidente, por outro lado, que aos membros não permanentes são atribuídos apenas tópicos em que os P5 julgam que seus interesses não estão diretamente envolvidos: crianças em conflito armado; métodos de trabalhos do CSNU; tribunais internacionais e Guiné-Bissau. As exceções principais seriam Afeganistão e a não proliferação de armas de destruição em massa, dossiês que são atribuídos aos membros eleitos justamente por afetarem as sensibilidades de diversos P5, o que em princípio dificultaria que apenas um deles exercesse o papel de país líder.

Embora seja possível advogar que o sistema de *penholderships* controlado pelos membros permanentes contribui em termos de eficiência para o funcionamento do CSNU – inclusive ao possibilitar que o país líder conserve a memória histórica do tema –, pode-se vislumbrar três efeitos deletérios dele decorrentes. O primeiro é a tímida participação de membros não permanentes na negociação de textos. Em geral, as minutas são inicialmente acordadas entre

os P3 e posteriormente submetidas à aprovação de China e Rússia. Apenas numa fase final – não raro a poucos dias do prazo final para sua adoção – são transmitidas aos membros não permanentes, o que os desencoraja a veicular sugestões que venham a afetar o algumas vezes frágil equilíbrio de posições logrado entre os P5 (SECURITY COUNCIL REPORT, 2014, p. 12).

O argumento da "eficiência" que supostamente adviria do papel predominante dos P5 também deixa de lado um segundo problema: o sistema acaba por institucionalizar uma "delegação de poder" involuntária em que os demais membros abdicam de ter qualquer participação relevante no debate dos temas presentes na agenda do CSNU. Não raro os membros eleitos tornam-se meros "observadores" do processo negociador (PATRIOTA, 1998, p. 186). Percebe-se também, em alguns casos, uma "fadiga" do titular, que acaba conduzindo a negociação de determinadas questões numa espécie de "piloto automático" que oferece pouco espaço para criatividade ou inovações.

Um terceiro aspecto problemático é a ausência de correlação entre o papel dos "países líderes" e o dos presidentes dos órgãos subsidiários do CSNU, tal como ilustrado na tabela 4. Ao contrário do que ocorre com a distribuição de países líderes – dominada pelos membros permanentes –, a maior parte das presidências dos órgãos subsidiários é exercida por membros não permanentes. Daí decorre, por exemplo, a insólita situação em que o presidente de um determinado comitê de sanções pode ter pouco ou nenhum peso na elaboração de resoluções que digam respeito exatamente ao regime de sanções que está encarregado de supervisionar. A presidência dos órgãos subsidiários é vista por muitos, dessa forma, mais como um encargo burocrático, embora não se possa subestimar a capacidade (e criatividade) do detentor do cargo de enriquecer a agenda de trabalhos, desde que tenha a habilidade política necessária para contornar o natural conservadorismo dos P5.

Tabela 4 – Distribuição de funções no CSNU – Exemplos selecionados (2018)

Tema	País-líder (Penholder)	Presidente do órgão subsidiário
República Centro-Africana	França	Côte D´Ivoire
Contraterrorismo (Resolução 1267, Al-Qaida)	Estados Unidos	Cazaquistão
Coreia do Norte (não proliferação)	Estados Unidos	Países Baixos
Iêmen	Reino Unido	Peru
Líbia	Reino Unido	Suécia
República Democrática do Congo	França	Kuwait
Somália	Reino Unido; Estados Unidos (pirataria)	Cazaquistão
Sudão e Sudão do Sul	Reino Unido; Estados Unidos	Polônia

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2018).

Mais recentemente os esforços para a reformulação do processo de distribuição de *penholderships* têm se intensificado. Iniciativa de Portugal em 2012 não prosperou em função de resistência dos P5[13]. O empenho do Japão em 2017 na qualidade de presidente do Grupo de Trabalho do CSNU que trata de questões procedimentais resultou apenas na possibilidade de *co-penholderships*[14], o que em teoria poderia propiciar maior inclusão de membros não permanentes (o que não se verificou, por exemplo, na distribuição realizada já no início de 2018). O principal documento do CSNU sobre métodos de trabalho, a nota presidencial 507 (cuja última edição é de 2017), traz apenas promessa genérica de maior democratização

13 A transcrição do debate sobre o tema se encontra no documento S/PV. 6870, de 26/11/2012.

14 Nações Unidas. Documento S/2017/507, 30 ago. 2017, parágrafo 78: "(…) the members of the Security Council support, where appropriate, the informal arrangement whereby one or more Council members (as "penholder(s)") initiate and chair the informal drafting process".

na elaboração de textos, sem mencionar especificamente a distribuição de *penholderships*[15].

Um melhor equilíbrio na delegação das tarefas do CSNU é fundamental para assegurar uma nova dinâmica na relação entre membros permanentes e não permanentes. No entanto, para que um membro eleito tenha protagonismo na formulação de decisões ele deve iniciar seu mandato já estando preparado e devidamente familiarizado com os temas que lhe serão atribuídos. Algumas iniciativas recentes de preparação dos membros eleitos têm surgido, como o *workshop* anual auspiciado pelo governo finlandês. Elas não dispensam, porém, a capacidade de cada um deles de identificar temas em que podem oferecer contribuição substantiva. É igualmente importante que os membros não permanentes busquem maior coordenação entre si, de modo a aumentar o peso relativo de suas demandas. Nesse caso, o desafio é conciliar posições entre países tão diversos e com distintos tipos de relação com os P5. De todo modo, está claro que a mudança no sistema de *penholderships* e na definição de atribuições será um processo que dependerá não de decisão voluntária dos P5, mas da habilidade dos demais estados-membros de demonstrarem que podem efetivamente contribuir para enriquecer o processo decisório no âmbito do CSNU.

Considerações finais

O debate sobre os métodos de trabalho é resultado direto da mudança de perfil na atuação do CSNU no imediato pós-Guerra Fria, com sua crescente capacidade de adotar decisões vinculantes e de atuar ao abrigo do capítulo VII da Carta da ONU, inclusive ao lidar com "ameaças difusas" como o terrorismo. Dessa forma, ao invés de tratar apenas de conflitos pontuais e temas bem delimitados, a operação do CSNU passou a ser mais abrangente, com contornos legislativos (edição de normas cada vez mais gerais) e "quase judiciais" (imposição de sanções a indivíduos e entidades).

15 Ibidem, parágrafo 80: "The members of the Security Council reaffirm that all members of the Security Council should be allowed to participate fully in the preparation of, inter alia, the resolutions, presidential statements and press statements of the Council. The members of the Security Council also reaffirm that the drafting of all documents such as resolutions and presidential statements as well as press statements should be carried out in an inclusive manner that will allow participation of all members of the Council".

Embora uma renovação de práticas no CSNU com vistas a maior transparência e abertura possa reforçar sua legitimidade e capacidade de lidar com crises, os métodos de trabalho não são, obviamente, uma panaceia para os problemas do órgão, que resultam muitas vezes da própria diferença de visões entre os seus integrantes. A função de métodos renovados é, sobretudo, aperfeiçoar a qualidade deliberativa e assegurar níveis adequados de publicidade. Um dos aspectos mais controversos do tema é sua conexão com os debates sobre a reforma do CSNU. Para alguns – e esta é uma posição tradicional do Brasil –, os métodos de trabalho constituem um paliativo que não substituirá a necessidade de uma expansão do número de assentos, inclusive permanentes. Para outros – aqui se posicionam, por exemplo, países pequenos e médios do grupo ACT –, métodos renovados têm mais a fazer pelo CSNU do que simplesmente a criação de novos assentos, ao conduzir, em tese, a uma maior permeabilidade às demandas do conjunto dos estados-membros.

Seja qual for o caminho que venha a ser tomado pela reforma, os debates sobre métodos de trabalho deverão continuar tendo como foco os três aspectos assinalados no presente artigo. Eles têm em comum um traço distintivo: o controle dos P5 sobre as atividades do CSNU. Esse controle vai hoje além do que previa a própria Carta da ONU. Em razão de sua opacidade, as consultas informais tendem a fortalecer o domínio pelos membros permanentes da memória histórico-institucional do colegiado, colocando-os numa posição ainda mais privilegiada. O veto, por sua vez, perpassa todo o processo negociador e deve ser analisado para além de sua efetiva aplicação: a simples ameaça de uso já é bastante para definir que iniciativas serão ou não promissoras. As *penholderships*, por sua vez, são a mais recente manifestação da determinação dos P5 de assegurar seu domínio sobre o processo legislativo no CSNU, ao menos nos temas que são de seu interesse.

Combinados, esses três fenômenos contribuem para um maior hermetismo do CSNU (os estados-membros desconhecem diversas nuances do processo decisório levado a cabo a portas fechadas), acentuam o desequilíbrio entre membros permanentes e não permanentes (com estes últimos vendo erodida sua capacidade de iniciativa) e incentivam a polarização entre os P5, obstaculizando muitas vezes a busca de consensos e a tomada de decisões céleres.

A despeito desses entraves, alguns sinais positivos devem ser reconhecidos. Um exemplo simbólico, por sua relevância, foi o processo que conduziu António Guterres ao cargo de secretário-geral da ONU, em que a AGNU teve papel inédito, ao realizar "diálogos informais" públicos que acabaram, de certa forma, influenciando o processo decisório no CSNU.

O CSNU tem buscado também, ainda que lentamente, mover-se em direção a maior abertura. Na última década ele adotou uma gama de instrumentos para dialogar com atores externos. Este é o caso dos chamados "diálogos interativos informais" (mecanismo para escutar outros estados-membros e organizações internacionais), da fórmula Arria (concebida para interação com organizações não governamentais) e do aumento no número de debates abertos (ainda que eles sejam de caráter sobretudo protocolar). Outras inovações também surgiram, mesmo que efemeramente: a mais conhecida delas foi o chamado *horizon-scanning*, prática adotada entre 2010 e 2013 e concebida para que o CSNU escutasse o Secretariado da ONU sobre possíveis riscos à paz e à segurança.

Ainda que com efeitos questionáveis do ponto de vista da influência sobre o processo decisório, esses exemplos demonstram que o órgão se vê cada vez mais compelido, sob o escrutínio da opinião pública, a atualizar seu modo de funcionamento. Aqui cabe outra palavra de cautela: o CSNU foi concebido em 1945 como um espaço para exercício do diálogo entre as grandes potências, e não como um foro em que um ideal utópico de democracia seria realizado. A contrapartida dos poderes atribuídos ao CSNU seria um mínimo de transparência, evitando-se uma reversão à prática da diplomacia secreta. O que se busca, portanto, é equilibrar o componente realista (o poder que têm os P5) com a busca de outros valores também consagrados na Carta da ONU (como transparência e prestação de contas).

Não obstante suas conhecidas vicissitudes, o CSNU ainda é o *locus* por excelência para o exercício do diálogo em temas de paz e segurança. Os questionamentos de sua legitimidade devem, portanto, ter em conta o cálculo realista de que sem ele o cenário seria ainda pior, com a fragmentação de grupos de interesse e uma discricionariedade ainda maior das grandes potências. A reflexão sobre os métodos de trabalho deve ser vista, por essa razão, principalmente como um instrumento para aperfeiçoar o CSNU, preservando o seu espaço privilegiado no exercício da diplomacia multilateral.

Referências Bibliográficas

BOSCO, D. *Five to Rule Them All*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2009.

BUCHANAN, A. e KEOHANE, R. O. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs*, v. 20, ed. 4, 2006.

CARON, D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council. *The American Journal of International Law*, v. 87, n. 4, out. 1993.

DEDRING, J. *The United Nations Security Council in the 1990s* – Resurgence and Renewal. Albany: State University of New York, 2008.

EINSINDEL, S. V.; MALONE, D. e UGARTE, B. S. Introduction. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

FONSECA JR., G. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, E. V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

HABERMAS, J. The Public Sphere: An Encyclopedia Article. *New German Critique*, n. 3, 1974.

HULTON, S. C. Working Methods and Procedur. In: MALONE, D. (ed.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

JOHNSTONE, I. Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing Down the Deliberative Deficit. *The American Journal of International Law*, v. 102, n. 2, 2008.

MAHBUBANI, K. Permanent and Elected Council Members. In: MALONE, D. M. (org.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MEAD, W. R. The Return of Geopolitics. *Foreign Affair*s, v. 93, n. 3, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. *A More Secure World: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004. Documento A/RES/60/1.

NAÇÕES UNIDAS. *Highlights of Security Council Practice 2015*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/highlights.shtml>. Acesso em: 10 dez. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of the note by the President of the Security Council* (S/2010/507). Documento S/PV.7539, 30 nov. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of the note by the President of the Security Council* (S/2010/507). Documento S/PV.6870, 26 nov. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 9 November 1994 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Documento S/1994/1279, 11 nov. 1994.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2017/507, 30 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect – Report of the Secretary-General*. Documento S/2015/500, 13 jul. 2015.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: IRBr/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

REID, Natalie. Informal Consultations. *Global Policy Forum*. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/188/32941.html>. January 1999. Acesso em: 3 jul. 2016.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*. New York, 2014.

SECURITY COUNCIL REPORT. *The veto*. Research Report, n. 3. New York, 2015.

SCHLESINGER, Sthepen C. *Act of Creation – The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003.

SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

SIEVERS, L.; DAWS, S. *The Procedure of the UN Security Council*. 4a. edição. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SIMMA, B. *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

THE NEW YORK TIMES. *A Call for Self-Restraint at the UN*. 04/10/2013. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>. Acesso em: 22 set. 2016.

TOURINHO, M. Moderating Hierarchy to Restore Deliberation in the UN Security Council. In: GARCIA, E. V.; Tusco, M. C. de P. et LIMA, Sérgio E. M. (eds.). *A Security Council for the 21st century: challenges and prospects*. Brasília: FUNAG, 2017.

TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation. *Global Society*, v. 30, n. 1, 2015.

TZANAKOPOULOS, A. Transparency in the Security Council. In: BIANCHI, Andrea; PETERS, Anne (orgs.). *Transparency in International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2088858>. Acesso em: 23 abr. 2016.

UZIEL, E. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 21, n.1, jun./jul./ago. 2012.

WALLENSTEEN, P.; JOHANSSON, P. Security Council Decisions in Perspective. In: MALONE, D. M. (org.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

WALLENSTEEN, P.; JOHANSSON, P. The UN Security Council: Decisions and Action. In: Einsindel, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

WENAWESER, Chistian, "Working Methods: the ugly duckling of Security Council Reform". In: Einsindel, S. V.; Malone, D.; Ugarte, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

Sítios na internet

CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. *Explanatory Note on a Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*. Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Final%202015-09-01%20SC%20Code%20of%20Conduct%20Atrocity.pdf >. Acesso em: 1º jul. 2016.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. *Statement by H.E. Ambassador Antonio de Aguiar Patriota*. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil(1).pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

UNITED NATIONS. *United Nations*. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/index.html>. Acesso em: 18 jun. 2016.

UNITED NATIONS. *Repertoire of the practice of the Security Council*. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire>. Acesso em: 27 out. 2017.

SECURITY COUNCIL REPORT. *UN Security Council Working Methods*. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/>. Acesso em: 15 maio 2017.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Penholders and Chairs*. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php >. Acesso em: 20 nov. 2016.

Explanatory Note on a Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes.

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional. perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização

Rodrigo de Oliveira Godinho*

Resumo

A OCDE passou por transformações institucionais e temáticas significativas entre 2006 e 2016. No plano institucional, autorizou abertura significativa de novos processos de acessão e lançou "Engajamento Ampliado" junto a grandes economias emergentes e programas regionais. No plano temático, promoveu ajustes em sua agenda substantiva, buscando adaptá-la aos desafios da crise internacional e almejando maior eficiência de suas atividades, e buscou integrar-se às atividades do G20. O período também registrou avanço significativo no relacionamento institucional do Brasil com a OCDE, bem como na participação brasileira em foros e atividades, e na adesão a instrumentos. Este artigo examina avanços e limitações dos esforços de atualização da OCDE, bem como desafios e oportunidades para a atuação do Brasil na Organização.

Palavras-chave: OCDE, políticas públicas, organismos internacionais.

Introdução

Este artigo tem como objeto retratar as transformações institucionais e temáticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

* Diplomata, mestre em Economia pela Universidade de São Paulo e doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Serviu nas embaixadas do Brasil em Londres (2004-2007), Assunção (2007-2009) e Paris (2014-2018). Atualmente exerce a função de assessor internacional no Ministério da Fazenda.

Econômico (OCDE), entre os anos de 2006 e 2016, e suas implicações para o relacionamento entre o Brasil e a Organização.

Embora conte com cinco décadas de existência, a OCDE ainda padece de desconhecimento relativo, sobretudo entre países não membros. Tal resultado é condicionado por fatores como a escassez de estudos sistemáticos sobre a Organização e a especificidade de suas características: generalidade de mandato, seletividade de composição (atualmente restrita a 35 membros, majoritariamente países de renda alta), amplitude e complexidade de áreas temáticas, e natureza de seus instrumentos e *modus operandi*.

Ao mesmo tempo que tem preservado seus fundamentos de políticas públicas e princípios de funcionamento, a OCDE passou por transformações, nos últimos anos, com desdobramentos nos planos institucional e temático. A Organização buscou adaptar-se a mudanças no cenário internacional, intensificadas pela crise financeira de 2007/08 e refletidas no crescimento da participação relativa de países não membros (com destaque a economias emergentes) na economia mundial. Os esforços de atualização têm se aprofundado desde 2006, com base em objetivos organizacionais de relevância e influência internacional, com vistas a maior legitimidade e eficácia das atividades da Organização.

As referidas transformações foram observadas em paralelo com a evolução das relações entre o Brasil e a OCDE, nos últimos anos, refletida em maior participação brasileira em instâncias, instrumentos, estudos e revisões por pares (*peer reviews*) da Organização. Com início na década de 1990, e progressivamente ampliado, esse relacionamento alcançou patamar diferenciado em 2015, com a assinatura de acordo de cooperação entre o Brasil e a OCDE, seguido de programa de trabalho que prevê participação adicional do país em diferentes atividades da Organização, e culminando na solicitação de abertura de processo de acessão à OCDE (em maio de 2017).

O artigo está organizado em torno de cinco seções, contemplando a constituição e as características fundamentais da OCDE, suas mudanças institucionais nos últimos anos, os esforços de atualização temática, a evolução e perspectivas do relacionamento entre o Brasil e a Organização, e observações finais.

Constituição e características fundamentais da OCDE

A constituição da OCDE tem como antecedente os esforços multilaterais de administração do Plano Marshall, no contexto de reconstrução europeia no pós-Segunda Guerra Mundial e criação da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), em 1948.

Dois processos paralelos fundamentaram a transição entre a OECE e a OCDE, viabilizando a manutenção de mecanismo institucional para a cooperação econômica transatlântica. Em primeiro lugar, a recuperação dos países europeus justificaria, sobretudo sob a perspectiva norte-americana, o estabelecimento de nova organização capaz de (i) superar a lógica doador-beneficiário inerente ao funcionamento da OECE, por meio de participação dos países europeus e dos EUA em bases "solidárias", na divisão do ônus econômico da cooperação; e (ii) ampliar a cooperação transatlântica além dos domínios alcançados pela OECE (energia, agricultura, indústria, transporte, trabalho e turismo). Em segundo lugar, a intensificação de tensões associadas à Guerra Fria, com a constituição do Pacto de Varsóvia, ampliou o valor simbólico da cooperação transatlântica, em torno dos pilares da democracia e do capitalismo (WOODWARD, 2009).

Em contraponto à OECE, centrada nos desafios internos de países europeus, a nova organização foi estabelecida com objetivos mais amplos de consulta e coordenação entre os membros, lastreados na consolidação do modelo econômico dos países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra. Em vigor desde setembro de 1961, o Convênio da OCDE (artigo 1) estipulou objetivo geral de promoção de políticas para "(...) alcançar o maior crescimento econômico e emprego sustentáveis (...) nos países-membros" e "(...) contribuir à expansão econômica sólida de países-membros e não membros". A evolução da OCDE, desde então, tem refletido mudanças em contextos e estruturas para a implementação de seu mandato.

Contando com vinte membros fundadores, a OCDE é atualmente integrada por 35 países. A participação dos membros e a atuação do secretariado compõem a base estrutural da OCDE. O relacionamento entre os dois grupos de atores tem natureza complementar, ao mesmo tempo que resulta em tensões ocasionais entre os atributos "intergovernamental" e "internacional" da Organização. Os representantes dos países-membros

(bem como de determinados não membros, em categorias diferenciadas de participação) integram os comitês especializados da OCDE, responsáveis pelo exame dos estudos e condução das revisões por pares (*peer reviews*) nas diversas áreas de políticas públicas.

A OCDE atualmente conta com cerca de 260 comitês, grupos de trabalho e foros de peritos. Os comitês são o ambiente institucional em que o secretariado apresenta suas análises e seus estudos e os membros discutem recomendações de políticas, monitoram a implementação de instrumentos e, ocasionalmente, desenvolvem instrumentos legais. Com grau elevado de diversificação, as atividades da OCDE cobrem diferentes áreas de políticas de desenvolvimento (política econômica, governança pública, trabalho, ciência e tecnologia, educação, meio ambiente, assistência ao desenvolvimento, comércio e investimento, entre outros). Essas atividades envolvem camadas e etapas diferenciadas, compreendendo (i) levantamento de estatísticas e elaboração de estudos e análises pelo secretariado; (ii) discussão sobre políticas públicas e intercâmbio de experiências nacionais; (iii) negociação de instrumentos (acordos, padrões, recomendações e diretrizes); e (iv) avaliação de políticas públicas e compromissos nacionais, no marco de revisões por pares.

A provisão de "incentivos internacionais à formulação de políticas nacionais" constitui função de destaque da OCDE, conduzida ao amparo das "redes governamentais transnacionais" abrigadas na Organização. Componente importante da ordem mundial contemporânea, tais redes estabelecem padrões de cooperação horizontal entre funcionários governamentais, centrados em intercâmbio de ideias, técnicas e experiências nacionais e, ocasionalmente, harmonização de práticas e regulamentos (SLAUGHTER, 2004).

As redes mencionadas operam em ambiente cuja complexidade pode ser captada a partir de diferentes lentes interpretativas sobre a Organização, baseadas em: (i) reconhecimento "realista" da influência dos países do G7 nos planos substantivos (formação da agenda), organizacional (composição do secretariado) e financeiro da OCDE, com reflexos mais intensos em sua atuação como "clube transatlântico" durante parte significativa de sua trajetória; (ii) presença de componentes "liberais", refletidos na contribuição da OCDE à constituição e funcionamento de determinados regimes internacionais (a despeito de seu universo limitado de membros),

bem como na capacidade de iniciativa e atuação independente de seu secretariado amplo e qualificado; (iii) expectativa "construtivista" sobre as possibilidades de "socialização" dos países-membros em torno de princípios de organização das relações econômicas (economias de mercado) e políticas (democracias), bem como de coesão dos membros sobre os fundamentos de políticas públicas; e (iv) crítica *neogramsciana* ao estabelecimento de "direção estratégica" para políticas de desenvolvimento a partir da OCDE, com projeção de valores sobre países não membros e promoção de sua convergência em direção às práticas da Organização.

A OCDE em rota de adaptação institucional ao cenário internacional: a busca de legitimidade

Elemento importante do ciclo de transformações da OCDE residiu em seus esforços de atualização institucional, com abertura significativa de processos de adesão, fortalecimento das relações com grandes economias emergentes e lançamento de programas regionais ou individuais de cooperação com outros países não membros.

O ímpeto de reforma já era observado nos anos 1990 e, com maior intensidade, a partir de 2001, com base em reflexões conduzidas em grupos de trabalho informais, presididos por representantes dos membros da OCDE.

Os condicionantes das transformações institucionais da OCDE contemplaram elementos como tendências de crescimento de longo prazo das economias emergentes e impactos da crise financeira internacional. A incidência desses fatores contribuiu para a emergência de "narrativa" organizacional para maior abertura institucional da OCDE, em paralelo com transformações em outras instâncias de governança econômica internacional.

Embora com significado particular na OCDE, à luz de sua trajetória e universo específico de membros, o reconhecimento da "ascensão" das economias emergentes não se restringiu à Organização. O período examinado coincidiu com mudanças na governança econômica mundial, em diferentes planos: (i) consolidação do G20 como foro de chefes de estado e governo, acompanhada de seu reconhecimento oficial como a principal instância de cooperação econômica internacional

entre seus membros; (ii) implementação de reformas de quotas e poder de voto em organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial; (iii) ingresso de economias emergentes em determinados "clubes fechados", a exemplo do então Foro de Estabilidade Financeira e do Comitê de Basileia sobre Supervisão Bancária; e (iv) lançamento de iniciativas de cooperação financeira em foros como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com destaque ao Novo Banco de Desenvolvimento e ao Arranjo Contingente de Reservas (cujos acordos constitutivos foram firmados na cúpula de Fortaleza, em julho de 2014).

As reformas da OCDE ganharam densidade e apresentaram resultados a partir de 2006, sob gestão do secretário-geral (SG) Ángel Gurría. Tal fato permitiria a identificação de sua eleição como um dos fatores condicionantes e, ao mesmo tempo, reflexo das transformações na OCDE, na medida em que Gurría foi o primeiro SG oriundo de país em desenvolvimento.

As mudanças institucionais foram conduzidas em contexto de reconhecimento crescente, entre os membros da Organização, de que a eficácia e a relevância de suas atividades estariam associadas à cooperação mais intensa com países de participação crescente na economia mundial. A OCDE já buscava diálogo mais próximo junto a países não membros, sobretudo a partir da década de 1990, na forma de cooperação com as economias em transição do leste europeu e com economias emergentes da América Latina e da Ásia.

As evidências de dinamismo das economias emergentes tornaram-se mais intensas nos anos subsequentes, ensejando projeções da OCDE sobre sua participação crescente nos fluxos de produção, comércio e investimento mundiais. O peso econômico decrescente dos países-membros seria a outra face do fenômeno descrito pela Organização, em 2010, como "riqueza em movimento", refletido em seus cenários de longo prazo (OCDE, 2010). A emergência da crise internacional, a partir de 2007, reforçou as mudanças relativas na economia mundial, com a associação de suas origens e principais desdobramentos aos membros da OCDE.

A conjugação dos movimentos de longo e curto prazo foi reconhecida pela OCDE, ensejando a construção de narrativa orgânica direcionada à sua abertura institucional. A reflexão da Organização consagrou o entendimento de que sua projeção como foro internacional se beneficiaria

de cooperação mais intensa com determinadas economias e ingresso de novos membros, idealmente selecionados a partir de critérios de "relevância" e "proximidade" (*like-mindedness*) dos valores e princípios de políticas públicas da OCDE. Com o crescimento do universo de membros e parceiros, almejou-se ampliação de bases estatísticas e analíticas, de diversidade de perspectivas e experiências nas atividades dos comitês, e de escopo de aplicação dos instrumentos legais, resultando em atividades mais relevantes, legítimas e com maior grau de difusão internacional.

Desde 2006, os esforços de atualização institucional da OCDE foram concretos e significativos, com abertura de novos processos de acessão, fortalecimento das relações com parceiros-chave e lançamento de programas com regiões e países de interesse específico.

A OCDE autorizou abertura significativa de novas acessões no período. Em contraste com o ingresso de apenas dez novos membros na Organização, entre 1960 e 2000, tiveram início, entre 2007 e 2016, procedimentos de acessão de nove países: Chile, Estônia, Israel e Eslovênia tornaram-se membros da OCDE em 2010; a Letônia tornou-se membro em junho de 2016; e seguem em curso os processos de acessão de Colômbia (desde 2013), Costa Rica e Lituânia (desde 2015)[1]. Uma vez concluídos todos os processos abertos desde 2007, o universo de membros terá crescido 30% (de 30 para 39 membros). Os resultados do processo são ambíguos no plano da diversidade geográfica, que contribuiria para natureza mais global da Organização: a OCDE permanecerá com quadro majoritário de membros europeus (69% do total de 39 membros projetados), embora com maior presença de países latino-americanos (respondendo por três dos nove processos de acessão abertos no período). Projetam-se resultados mais significativos no que tange à diversidade de perfil socioeconômico dos membros, em contraponto à imagem tradicional de "clube de países ricos", com o ingresso significativo de economias emergentes na Organização.

A principal limitação do ciclo recente de acessões reside na tensão persistente entre os critérios de "proximidade" e "relevância" para novos membros. O período registrou o ingresso de países com interesse e condições de alcançar convergência entre suas políticas domésticas e o

1 Iniciado em 2007, o processo de acessão da Rússia foi suspenso pelos estados-membros em 2014, no contexto dos conflitos na Crimeia.

acervo normativo da OCDE, embora com peso econômico insuficiente para reverter a tendência de participação declinante da Organização na economia mundial.

Trata-se de resultado associado aos desdobramentos do Engajamento Ampliado da OCDE junto a Brasil, África do Sul, China, Índia e Indonésia. Lançada em 2007, a iniciativa refletiu o reconhecimento, pela OCDE, da influência crescente dos denominados parceiros-chave (*key partners*) no cenário internacional. A importância conferida ao Engajamento, à luz dos objetivos organizacionais de eficácia e relevância internacional, resultou em estratégia de valorização do relacionamento com os cinco países e abertura ampla à sua participação em iniciativas, instrumentos e instâncias da OCDE (inclusive na condição de "associado", com direitos e obrigações semelhantes àqueles dos membros).

Embora com nuances e ritmos distintos, o período registrou crescimento muito significativo da participação dos cinco países em instrumentos, estudos e foros da OCDE, conforme examinado na tabela "Modalidades de Participação de Parceiros-Chave em Atividades da OCDE", abaixo. Desde 2006, os números de instâncias com atuação formal, nas categorias de "associado" ou "participante" (correspondente à categoria anterior de observador pleno) e de instrumentos com adesão de parceiros- chave mais do que dobrou. Sua receptividade à aproximação também se refletiu na assinatura de acordos de cooperação entre a Organização e Brasil, China e Indonésia.

Modalidades de Participação de Parceiros-Chave em Atividades da OCDE

País	Modalidade de participação					
	Convites ad hoc (foros) [1]		Atuação em foros [2]		Adesão a instrumentos [3]	
	2007	2011	2006	2015	2006	2016
Brasil	17 (13)	82 (43)	14	24	15	32
África do Sul	15 (12)	93 (44)	8	23	8	20
China	25 (21)	132 (60)	2	6	4	8
Índia	19 (14)	123 (59)	5	12	4	12
Indonésia	7 (6)	118 (57)	1	7	3	11
Total	83 (66)	548 (263)	30	72	34	83

Fonte: elaboração própria com base em informações da (i) OCDE (2011), (ii) OCDE (2015) e (iii) base de dados da OCDE sobre instrumentos legais (Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/adherences >).

[1] Representa o número de convites enviados aos parceiros-chave para reuniões específicas da OCDE, correspondentes ao número de foros distintos indicado entre parênteses.

[2] Representa estimativa comparada, divulgada pela Organização, do número de foros em que os países participavam no final de 2006 e de 2015, respectivamente. A estimativa baseia-se em metodologia específica que considera a atuação, nas condições de "associado" ou "participante", em comitês, determinados órgãos subsidiários (caracterizados por modalidades distintas de participação, em relação aos seus comitês de origem), foros da "Parte II" (de participação discricionária por parte dos membros da OCDE, a exemplo do Centro de Desenvolvimento e do Grupo de Trabalho sobre Combate ao Suborno Transnacional) e projetos especiais (a exemplo do *Base Erosion and Profit Shifting* – BEPS). Embora pertinentes para fins de comparação, os números apresentados não contemplam a totalidade de foros da OCDE com participação dos referidos países, na medida em que não contabilizam a maior parte dos grupos de trabalho subordinados aos comitês, por exemplo.

[3] Representa o número total de instrumentos da OCDE (decisões, recomendações, declarações e outros) com adesão dos referidos países, no início de 2006 e em 2016, respectivamente.

Sob a perspectiva da OCDE, a principal limitação da iniciativa residiria nas barreiras observadas à migração entre os níveis técnico e político do relacionamento. O período não registrou o início de processo de acessão ou o ingresso de parceiro-chave na Organização, resultado almejado no contexto do Engajamento Ampliado. Seriam observados indícios de "cointegração" (na terminologia estatística) entre os resultados dos processos de acessão e do Engajamento Ampliado, na medida em que a persistência de limitações na transformação institucional da OCDE parece condicionar o grau de ambição dos parceiros-chave em seu relacionamento com a Organização, o que contribui para delimitar, retroativamente, o alcance dos processos de acessão.

O período foi marcado, ainda, por abertura significativa da OCDE à participação de países não membros em suas atividades, com o lançamento de programas regionais, o estabelecimento de marco institucional para "programas-país" e expansão marcante no quadro de membros do Centro de Desenvolvimento. Destaca-se o lançamento, em 2016, do Programa Regional da OCDE para a América Latina e Caribe, em contexto de aproximação mais significativa entre a região e a Organização, sob diferentes modalidades de participação: (i) membros da OCDE (México e Chile); (ii) países em processo de acessão (Colômbia e Costa Rica); (iii) parceiro-chave (Brasil); (iv) participante de programa-país (Peru); (v) membros do Centro de Desenvolvimento da OCDE (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai, representando cerca de 20% dos atuais 51 membros do Centro); e (vi) países interessados em ingresso no Centro de Desenvolvimento (Paraguai e Guatemala). A exemplo do que se observou com os parceiros-chave, outros países não membros ampliaram sua participação em instâncias e instrumentos da OCDE, em proporção igualmente significativa.

O encerramento desse ciclo foi marcado por "reflexão estratégica" dos membros sobre tópicos como dimensão da Organização, composição regional e perfil almejado para membros potenciais.

A OCDE em rota de adaptação temática ao cenário internacional: a busca de eficácia

Os elementos sublinhados na sessão anterior não preveniram esforços significativos de adaptação temática da OCDE ao cenário internacional. A Organização implementou projetos e promoveu ajustes em sua agenda substantiva, buscando adaptá-la aos desafios da crise internacional e almejando maior eficiência de seus instrumentos, análises e recomendações. Seria esperado que tais esforços pudessem impactar o equacionamento futuro das limitações observadas no plano institucional.

Referência fundamental nos esforços de adaptação temática da OCDE é a iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (*New Approaches to Economic Challenges* – NAEC), lançada em 2012 com o objetivo de aprimorar os marcos analíticos da Organização no contexto da crise econômica internacional. O NAEC resultou no desenho e

implementação de 29 projetos, distribuídos em três pilares substantivos. O primeiro pilar buscou subsidiar reflexão da Organização sobre tópicos como lições da crise econômico-financeira internacional e papel do setor financeiro na gênese da crise. O segundo pilar dedicou-se ao exame de *trade-offs* e complementaridades potenciais entre instrumentos e objetivos de política pública, abordando temas como relações entre instrumentos de política e resultados de bem-estar, relações entre desigualdade e crescimento, e implicações de tendências globais de longo prazo no plano das políticas domésticas. O terceiro pilar abordou tópicos afetos a instituições e governança, com destaque ao impacto da crise sobre a confiança das sociedades nos governos, e a políticas para maior resistência das instituições sociais frente a tendências de longo prazo.

As transformações não se limitaram, contudo, ao NAEC, na medida em que seus projetos complementaram ou se integraram a desdobramentos inovadores em diferentes áreas de atuação da OCDE. Os esforços de adaptação contribuíram, ainda, para alavancar a própria atuação da OCDE no que tange aos mecanismos de governança mundial, na forma de parcerias mais estreitas com outros organismos e foros internacionais (com destaque ao G20) e maior engajamento na provisão de bens coletivos, em áreas como tributação e financiamento do desenvolvimento.

Sob a perspectiva do Brasil, país-membro do G20 e não membro ainda da OCDE, são importantes os avanços e as limitações da Organização nas atividades de apoio à governança internacional, bem como no tratamento de tópicos da agenda mundial de políticas públicas.

A OCDE integrou-se às mais diferentes áreas de trabalho do G20, como coordenação de políticas macroeconômicas, desenvolvimento, cooperação tributária, trabalho, investimento, comércio e combate à corrupção. Para tanto, beneficiou-se de atributos funcionais (secretariado amplo e com atuação multissetorial), engajamento do SG Gurría, apoio de países-membros e sequência de presidências do Grupo exercidas por membros ou países em processo de acessão à Organização (à exceção da China, em 2016, e mais recentemente da Argentina). Trata-se de componente importante da atualização temática da OCDE, com o direcionamento de recursos organizacionais ao cumprimento de tarefas e análises solicitadas pelo G20.

A consolidação da cooperação entre a OCDE e o G20 não foi linear. O lançamento do Engajamento Ampliado não preveniu dúvidas de

grandes economias emergentes sobre o papel da OCDE no apoio ao G20, sobretudo no início de seu funcionamento como foro de líderes. Tampouco há uniformidade no tratamento do tema na Organização, na medida em que o secretariado e determinados membros conferem significado estratégico ao trabalho com o G20, em contraponto ao incômodo de outros membros com atuação "independente" do secretariado na preparação de documentos e com o "ônus" resultante sobre os recursos da OCDE. A despeito dos elementos assinalados, a Organização logrou consolidar papel central na estrutura de apoio às presidências do G20, com contribuições plenamente reconhecidas em tópicos como cooperação tributária internacional.

Desafios semelhantes são observados no apoio da OCDE a tópicos e processos conduzidos em outros foros internacionais, sobretudo aqueles de composição mais universal, como as Nações Unidas. O estabelecimento de programas de cooperação junto a organismos internacionais e agências especializadas da ONU não seria suficiente para assegurar avanços concretos da OCDE na matéria, na medida em que persistem dificuldades de (i) construção de narrativa sobre a capacidade (e benefícios) de atuação complementar da OCDE, em áreas como implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, ancorada em sua experiência e qualificação no tratamento de diferentes tópicos de políticas públicas; e (ii) superação de desconfianças de países não membros (sobretudo nas Nações Unidas) sobre objetivos da OCDE e aplicabilidade de seus marcos analíticos e recomendações de políticas.

Em paralelo, foram observados ajustes em diferentes tópicos da agenda temática da OCDE, no período, com padrões distintos de avanços e limitações:

a) As atividades na área de tributação, relativas ao projeto BEPS e ao intercâmbio automático de informações, contribuíram para projeção da OCDE como foro internacional de cooperação, em contexto de participação de diferentes jurisdições na implementação do projeto e interesse em resposta coletiva aos desafios da evasão fiscal;

b) A revisão em curso do Código de Liberalização de Movimentos de Capitais sinaliza abertura ao tratamento de desafios importantes para economias emergentes, em matéria

de estabilidade financeira. No entanto, persistem incertezas sobre os resultados da revisão (em tópicos como a utilização de controles de capital com objetivos macroprudenciais), à luz das percepções, por parte de membros, de que o Código já comportaria flexibilidade suficiente e que não se justificariam diluições de seus compromissos no contexto de novas adesões ao instrumento;

c) O diálogo da OCDE sobre acordos de investimento tem viabilizado troca de impressões sobre abordagens nacionais diferenciadas sobre o tema, a exemplo do modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. Em paralelo, persistem dúvidas sobre revisão expressiva do tema, pela OCDE, à luz de apoio significativo dos membros a cláusulas do tipo investidor-estado (denotando viés em prol da proteção do investimento internacional) e de divergências sobre propostas de ajuste mais expressivo no sistema (como o estabelecimento de mecanismo multilateral de solução de controvérsias);

d) A agenda de comércio internacional registra avanços na mensuração do comércio em valor adicionado, na disseminação de informações sobre legislações nacionais de serviços e na compreensão sobre a constituição de cadeias globais de valor. Em contraponto, os estudos da OCDE continuam a privilegiar recomendações de liberalização comercial, com foco no setor de serviços, com menor atenção às implicações da especialização nacional em segmentos com graus variados de sofisticação e aos desafios específicos de países em desenvolvimento na integração às referidas cadeias;

e) A agenda de crescimento verde registra avanços no tratamento de instrumentos (em áreas como tributação) com o potencial de contribuir a padrões de crescimento mais compatíveis com a proteção ambiental. No entanto, sua implementação tem projetado dúvidas sobre implicações para economias emergentes e em desenvolvimento, em dimensões relacionadas ao custo-benefício de instrumentos,

ao potencial de "protecionismo verde", à conexão com interesses de produção de bens e serviços "ambientais" em países avançados e à sua compatibilidade com o conceito de desenvolvimento sustentável;

f) A OCDE avançou na discussão conceitual de variável abrangente sobre o apoio oficial total ao desenvolvimento sustentável, na avaliação de fontes diferenciadas de financiamento e na revisão da ajuda oficial ao desenvolvimento. Em contraponto, questionam-se a contribuição potencial dessas reformas ao aumento efetivo de fluxos de financiamento ao desenvolvimento (com destaque ao cumprimento das metas de ajuda oficial ao desenvolvimento – AOD) e sua compatibilidade com aspectos qualitativos da cooperação sul--sul, bem como eventuais propósitos de partilha de obrigações da cooperação internacional para o desenvolvimento com "doadores emergentes";

g) A agenda de inovação e digitalização apresenta avanços de interesse para diferentes países, ao abordar tendências com impacto econômico crescente em áreas como educação e capacitação, tributação, governança pública e produtividade. Questão relevante seria a consideração de desafios específicos de economias emergentes, em tópicos como promoção da inclusão digital, difusão da inovação tecnológica entre a "fronteira" global e firmas em países em desenvolvimento, e eventual ajuste em perspectivas sobre a relação entre proteção da propriedade intelectual, atração de investimentos e promoção da inovação.

Avanços e limitações também são observados na implementação da iniciativa Novas Abordagens para Desafios Econômicos (NAEC). Os projetos do NAEC contribuíram para ajustes em perspectivas da OCDE, com (i) maior atenção a avaliações multidimensionais de bem-estar em análises econômicas, tradicionalmente centradas no desempenho do PIB; (ii) foco em objetivos de crescimento inclusivo, com desenvolvimento de abordagens para monitoramento dos impactos sociais de diferentes políticas públicas; (iii) avanços no tratamento de temas específicos, como

a relação entre variáveis financeiras e a economia real, condicionantes da qualidade do trabalho e determinantes do crescimento da produtividade; (iv) aperfeiçoamento de ferramentas estatísticas e bases de dados; e (v) abertura incipiente a contribuições analíticas de outras disciplinas, a exemplo dos métodos da economia comportamental no exame de tópicos relacionados à política regulatória e à governança pública.

A iniciativa conferiu apoio à implementação dos projetos horizontais da OCDE no período, baseados no trabalho conjunto de especialistas, de diferentes áreas da Organização, no exame de desafios em matéria de políticas de inovação, capacitação e inclusão social, entre outras. Tal perspectiva tem apresentado resultados na forma de compreensão mais precisa de complementaridades e *trade-offs* no plano das políticas públicas, com o reconhecimento dos impactos mais amplos de intervenções em áreas específicas (impactos indiretos da política tributária nos planos social e ambiental, por exemplo). Na avaliação da OCDE, ela também apresenta potencial para o exame de tópicos complexos e multissetoriais, como a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A execução do NAEC foi permeada por dúvidas, em setores do secretariado e membros da Organização, sobre o diagnóstico de que seriam necessárias mudanças profundas em perspectivas analíticas e metodologias empregadas pela OCDE. A conjugação de ambições diferenciadas e escopo amplo de objetivos refletiu-se em determinadas limitações da iniciativa, a exemplo de (i) hiato entre o avanço logrado nos planos analítico e normativo, com o reconhecimento de que as recomendações emanadas do NAEC seriam, em determinados casos, complementares a políticas preconizadas pela OCDE (e não necessariamente inovadoras); (ii) internalização incompleta da avaliação multidimensional do bem-estar nas análises da Organização; (iii) atenção parcial aos objetivos de desenvolvimento e às especificidades de economias emergentes, em tópicos como mercado de trabalho, crescimento da produtividade e estabilidade financeira; e (iv) superação incipiente de abordagens generalizantes (*one size fits all*), com acúmulo gradual de conhecimento sobre a realidade extra-OCDE.

O balanço das transformações institucionais e temáticas da Organização não permitiria conclusão de que se processou mudança profunda em seus valores, sua essência e seu *modus operandi*, com a emergência

de uma "nova" OCDE. São concretas, por outro lado, as evidências de atualização da Organização, em diferentes planos: (i) maior abertura à participação de países não membros em suas instâncias e projetos, com interesse pronunciado de membros em cenários de acessão de parceiros-chave; (ii) maior abertura a novos temas e métodos de trabalho, com mais cooperação entre diretorias e maior exposição a debates e ao exercício do contraditório em comitês e grupos de trabalho.

A despeito das limitações identificadas, o esforço de atualização resultou em contribuições de interesse potencial para economias emergentes, com (i) avanços no tratamento de tópicos como multidimensionalidade do bem-estar, crescimento inclusivo, qualidade do trabalho, inovação e crescimento da produtividade; (ii) atenção crescente a desafios prospectivos para as políticas públicas, em áreas como a "próxima revolução produtiva", o "futuro da produtividade" e "benefícios da economia digital"; e (iii) implementação de projetos, no âmbito do NAEC, sobre tópicos como estratégias de ajuste fiscal mais compatíveis com objetivos de crescimento e inclusão social, condições políticas para a implementação de reformas estruturais e recuperação da confiança social em governos, contemplando promoção da integridade, combate à corrupção e regulação de atividades de *lobbying* e de financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

O Brasil e a OCDE: aproximação e perspectivas do relacionamento

As transformações institucionais e temáticas da OCDE resultam em oportunidades e desafios para a participação de economia emergente, como o Brasil, nas "redes governamentais transnacionais" abrigadas na Organização.

Os avanços no relacionamento do Brasil com a OCDE, nos últimos anos, amparam-se em aproximação gradual, desde o início dos anos 1990, com a confluência de dois desdobramentos naquele momento: (i) maior abertura da Organização a países não membros, resultando na integração do Brasil ao diálogo sobre políticas da OCDE com economias dinâmicas; e (ii) eleição de novo governo no Brasil, com plataforma de aprimoramento de relações com economias avançadas. Até então, antecedente mais notável havia sido convite apresentado ao Brasil, em 1978, para participar das

atividades do Comitê de Aço da OCDE, em função do peso expressivo do país no mercado siderúrgico mundial (PINTO, 2000).

Como resultado da aproximação no período, o Brasil ingressou em diferentes instâncias e aderiu a instrumentos da Organização. Em 2006, já era observado o seguinte cenário de atuação do Brasil na OCDE: (i) participação formal em trinta instâncias, nas condições de membro pleno ou observador (análogas às categorias subsequentes de "associado" e "participante"), compreendendo comitês e grupos de trabalho de agricultura, comércio, investimento, governança pública, concorrência e combate ao suborno, entre outros (Centro de Desenvolvimento e Comitê do Aço, por exemplo); (ii) adesão a quinze instrumentos, muitos dos quais relacionados às instâncias de participação brasileira (nas áreas de investimento e combate ao suborno, por exemplo); e (iii) participação em revisões por pares da OCDE em áreas como política econômica, agricultura e concorrência.

O lançamento do Engajamento Ampliado, em 2007, constituiu "choque" externo sobre o padrão de atuação do Brasil na OCDE, com a abertura de diferentes oportunidades de participação em instâncias e projetos da Organização.

A aproximação no contexto do Engajamento sublinhou a importância da organização interna da participação brasileira na OCDE, no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho (GIT), criado em 2005, sob a coordenação do Itamaraty. Entre as atividades de importância do GIT, destacou-se a análise do *acquis* normativo da OCDE. Concluído em 2008, o exercício revelou quadro geral de adaptação ou convergência possível entre práticas nacionais e instrumentos da OCDE, embora tenham sido identificados desafios em tópicos relacionados às políticas tributárias e de investimentos, bem como necessidade de avaliações complementares na área de meio ambiente (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Em paralelo com as transformações institucionais e temáticas observadas na OCDE, a participação "horizontal" do Brasil na Organização ampliou-se desde 2006. O Brasil mantém atuação formal em 49 instâncias da OCDE, nas condições de associado ou participante, como decorrência do ingresso, no período, em foros relativos a temas de educação, tributação, ciência e tecnologia, estatística e boas práticas laboratoriais, além de atuar

como convidado em discussões relativas a política econômica, mercados financeiros e política regulatória, entre outras.

Também se aprofundou a participação "vertical" do Brasil em atividades da OCDE, com (i) adesão a quinze novos instrumentos, entre 2006 e 2016, em áreas como combate ao suborno, tributação, ciência e tecnologia, agricultura e concorrência; e (ii) participação em diferentes revisões por pares no período, com destaque a tópicos de governança pública (gestão de recursos humanos na administração pública, integridade no setor público, reforma regulatória e governança da água), a avaliações sequenciais em tópicos como troca de informações tributárias e combate ao suborno, às edições bienais do Estudo Econômico (*Economic Survey*) e à realização da primeira avaliação sobre políticas ambientais no Brasil (em 2015). Os avanços no escopo e na profundidade de participação do Brasil têm sido ressaltados pela Organização, inclusive em comparação aos demais parceiros-chave.

A assinatura do Acordo Marco de Cooperação entre o governo brasileiro e a OCDE, em 2015, foi desdobramento relevante. O acordo foi apresentado como elemento da estratégia governamental de recomposição das bases para o crescimento sustentável da economia brasileira, em paralelo com objetivos de "aprofundar e sistematizar" o relacionamento com a Organização. Negociado ao amparo do acordo, o Programa de Trabalho Brasil-OCDE 2016-17 sinalizou novo patamar para a atuação brasileira, ao contemplar 126 iniciativas, em diferentes áreas de políticas, centradas em participação em eventos e estudos, ingresso em instâncias e adesão a novos instrumentos da Organização. A implementação plena do programa de trabalho resultaria em participação regular do Brasil em 90 instâncias da OCDE, nas condições de associado, participante ou convidado.

O relacionamento mais próximo entre o Brasil e a OCDE resulta em oportunidades de (i) apoio a políticas públicas e reformas domésticas; (ii) projeção internacional de determinadas políticas brasileiras; (iii) atuação do país na negociação de determinados padrões internacionais; e (iv) participação no debate sobre tópicos da agenda internacional de políticas públicas. Paralelamente, ele renova desafios de (i) coordenação interna da participação brasileira na OCDE; (ii) mobilização de recursos humanos e financeiros; e (iii) projeção de perspectivas e objetivos diferenciados no âmbito da Organização. Tais elementos ensejam a busca de equilíbrio

mais benigno entre oportunidades e custos, à luz de binômio observação-participação referente à atuação brasileira na OCDE.

O apoio a políticas e reformas domésticas tem significado estratégico no ciclo atual de políticas públicas no Brasil, marcado por atenção a objetivos de produtividade e crescimento de longo prazo, ao mesmo tempo que persistem desafios dos ciclos anteriores de estabilização macroeconômica, modernização institucional e inclusão social. O conhecimento acumulado pela OCDE sobre experiências nacionais e modelos de políticas públicas, aliado a avanços recentes no tratamento de tópicos de interesse para economias emergentes, delineia cenário para a cooperação com a OCDE como fator de apoio a reformas setoriais no Brasil, sobretudo em sua fase inicial (desenho) e em áreas consideradas prioritárias.

Com base na experiência brasileira, passo importante seria o reconhecimento, pelo Grupo Interministerial de Trabalho, de modelo centrado em conjugação de duas ou mais atividades de cooperação com a OCDE sobre temas domésticos de interesse específico: (i) realização de missão exploratória à sede da OCDE, para identificação de experiências relevantes de países-membros e instrumentos de interesse potencial para o tópico examinado; (ii) organização de seminário no Brasil, para exame de políticas e reformas almejadas no país; (iii) condução de estudo da OCDE sobre a área em questão de políticas públicas no Brasil, em formato sintético ou amplo de revisões por pares; e (iv) participação regular (ainda que na categoria de convidado) em reuniões da instância da OCDE responsável pela referida área. Outras propostas compreenderiam: (i) incentivo a encontros mais sistemáticos entre representantes técnicos de órgãos governamentais brasileiros e do secretariado da OCDE, à margem de reuniões de suas instâncias, para informação sobre tópicos de trabalho da Organização mais diretamente relacionados a políticas em curso no Brasil; e (ii) distribuição mais regular de informações sobre novos estudos temáticos e projetos especiais da OCDE aos órgãos brasileiros, com base na compilação de listas para circulação aos subgrupos do GIT.

As demais oportunidades identificadas resultariam em mais esforços para (i) projeção, em instâncias da OCDE, de avanços logrados por políticas públicas brasileiras em áreas como transferência condicionada de renda, redução do desmatamento, políticas de salário mínimo e promoção da inovação e da produtividade agrícola; (ii) apresentação mais sistemática

de candidaturas às vice-presidências de instâncias em que o Brasil atua como membro ou associado, a exemplo de Esquema de Sementes, Centro de Desenvolvimento, Comitê do Aço, Grupo de Trabalho sobre Boas Práticas Laboratoriais e Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações Tributárias (em complemento às funções já exercidas em foros como o Conselho Diretor do Programme for International Student Assessment (PISA) e o projeto BEPS; (iii) exame de modelos alternativos para maior regularidade de participação tanto em comitês como em seus grupos de trabalho; e (iv) apresentação de comentários a projetos de estudos da OCDE na fase inicial (*scoping paper*), mais permeável à discussão de objetivos e metodologias.

Por outro lado, a combinação entre atuação "horizontal" ampliada do Brasil e padrão de cooperação descentralizada com a OCDE apresenta desafios à coordenação interna da participação brasileira, em matéria de (i) identificação de custos e benefícios de iniciativas que apresentam implicações para diferentes órgãos; (ii) identificação de prioridades para o governo brasileiro; e (iii) monitoramento da consistência de atuação na OCDE, ao longo do tempo. À luz do crescimento projetado da participação brasileira em instâncias da Organização, a coordenação poderia beneficiar-se de realização mais frequente de reuniões dos subgrupos temáticos do GIT, além de sua possível reorganização para viabilizar maior equilíbrio no monitoramento de atividades com a Organização.

A participação efetiva do Brasil na OCDE é condicionada por determinados desafios administrativos e institucionais. As atividades da Organização demandam disponibilidade de recursos humanos para participação em reuniões, apresentação de estatísticas nacionais e comentários sobre estudos e documentos de trabalho, e interação com o secretariado, na preparação de estudos ou revisões por pares sobre políticas nacionais. A atuação brasileira também depende do pagamento de contribuições financeiras regulares à OCDE, embora ainda em montante significativamente inferior àquele correspondente à condição de membro pleno. Embora tenha havido progresso na superação de obstáculos legais à realização de pagamentos à OCDE, o período registrou atrasos significativos de contribuições brasileiras a instâncias da Organização.

Possíveis elementos para o encaminhamento de determinados desafios administrativos compreenderiam: (i) incentivo à maior participação do

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no exame de trabalhos técnicos da OCDE (em áreas como política econômica, mercado de trabalho, inovação, comércio internacional, política agrícola e cooperação para o desenvolvimento), à luz de sua diversidade setorial, corpo funcional qualificado e experiência com pesquisa aplicada; e (ii) credenciamento de pontos focais de todos os órgãos governamentais brasileiros, com atuação na OCDE, no âmbito da plataforma de acesso a documentos da Organização (*OECD Network Environment – O.N.E.*), em benefício de acesso mais ágil a agendas e documentos de trabalho).

Outro desafio é a persistência de limitações no tratamento de tópicos relevantes para economias emergentes na OCDE, resultando em foco secundário sobre suas características e objetivos de transformação estrutural, em temas como integração a cadeias globais de valor, difusão de tecnologia, formalização do mercado de trabalho e produtividade no setor de serviços. Desdobramentos compatíveis com o desafio identificado seriam: (i) fortalecimento da coordenação entre o Brasil e outras economias emergentes (parceiros-chave e membros) sobre sua participação na OCDE, à margem das reuniões ministeriais do Conselho (MCMs, na sigla em inglês) e de outras reuniões particularmente importantes da Organização, bem como no marco de diálogos bilaterais do Brasil com os referidos países; (ii) engajamento mais significativo do Brasil na discussão e implementação do Programa Regional para a América Latina e Caribe, à luz do interesse significativo de países da região em estreitar laços com a Organização.

Os órgãos governamentais brasileiros têm reconhecido benefícios da participação em atividades da OCDE e demonstrado interesse em possibilidades adicionais, a exemplo do envio de funcionários em missões temporárias na Organização. Ao mesmo tempo, ainda se observam velocidades diferenciadas no ritmo de integração ao trabalho da OCDE, com: (i) *consistência* na atuação brasileira em áreas como concorrência, tributação, combate ao suborno, integridade e educação, refletida em participação continuada de órgãos governamentais brasileiros em reuniões e projetos, na elaboração e seguimento de estudos e avaliações da Organização; (ii) *avanços recentes* na atuação brasileira em áreas como política econômica, governança corporativa, governança pública, regulação, comércio, economia digital e ciência e tecnologia, no contexto da

aproximação entre o país e a OCDE; (iii) *oscilações* na atuação brasileira em áreas como aço, agricultura e estatística, refletida em participação duradoura, embora nem sempre contínua, de órgãos em reuniões, projetos, estudos e avaliações da Organização (com evidências menos conclusivas no plano do seguimento); (iv) *perspectivas* de atuação mais significativa em áreas como meio ambiente e cooperação para o desenvolvimento, em função de desdobramentos recentes ou interesse renovado de órgãos por tópicos e projetos conduzidos pela OCDE; e (v) persistência de *desafios* em temas sociais (emprego, saúde e desenvolvimento social), em função de divergências conceituais ou participação apenas incipiente em atividades.

Questão relevante, no período, baseou-se na evolução futura do padrão de cooperação entre o Brasil e a OCDE, a partir de três cenários alternativos: (i) continuidade da participação gradual em instâncias e atividades da Organização, amparada no acordo marco de cooperação e com independência em relação ao objetivo de ingresso como membro pleno na Organização; (ii) reforço da natureza seletiva da atuação brasileira, com aumento apenas marginal (ou reversão, em determinados casos) da participação em instâncias e atividades da Organização; e (iii) ingresso do Brasil como membro pleno da OCDE.

A avaliação sobre a conveniência de participação do Brasil como membro da OCDE ampara-se, em parte, em argumentos de natureza teórica, os quais oferecem "imagens invertidas" sobre vantagens e desvantagens. Argumento favorável sublinha a contribuição da OCDE à consistência intertemporal de políticas públicas brasileiras, ao prevenir reversão ou desvios significativos de princípios e políticas eficientes em matéria de bem-estar (ALMEIDA E PFEIFFER, 2015). O argumento enseja questões sobre a capacidade efetiva de estruturas e instrumentos da OCDE no sentido de "amarrar" a direção de políticas domésticas, bem como sobre a compatibilidade de determinados princípios e instrumentos da Organização com prioridades e características estruturais de economias emergentes. A "imagem invertida" do argumento seria a avaliação de que o ingresso como membro pleno da OCDE poderia comprometer a flexibilidade de implementação de políticas de desenvolvimento. O argumento ensejaria questões sobre a qualidade das políticas públicas habilitadas pela existência de *policy space*, bem como sobre o grau efetivo de desalinhamento entre práticas nacionais e o *acquis* normativo da Organização.

Outro argumento favorável sublinha o efeito "reputacional" do ingresso na OCDE, com projeção qualitativa das políticas públicas brasileiras e desdobramentos positivos junto a investidores internacionais e em matéria de avaliação de risco. O argumento enseja questões de natureza empírica, relativas à possibilidade de associação à OCDE resultar em impactos isolados e significativos sobre as variáveis indicadas. A "imagem invertida" de tal argumento seria a avaliação de que o ingresso na OCDE poderia ter impactos "reputacionais" negativos sobre o relacionamento externo do Brasil com outros países em desenvolvimento (no âmbito do G77, por exemplo) ou economias emergentes. O argumento também enseja questões de natureza empírica, com base na avaliação da experiência de países como Chile (que mantém sua participação no G77) e Rússia (que manteve seu perfil de participação no BRICS e no G20) em seus processos de acessão à OCDE.

Observações finais

Desde meados de 2017, observam-se desdobramentos importantes no relacionamento do Brasil com a OCDE. O país solicitou adesão aos Códigos de Liberalização de Movimentos de Capitais e de Operações Correntes Intangíveis, que têm posição central no arcabouço normativo da Organização, bem como a diferentes instrumentos da OCDE. Uma vez concluída tais adesões, o país seria parte de 107 instrumentos (de total aproximado de 240 instrumentos da OCDE).

Registra-se, em especial, a decisão brasileira de solicitar o início de processo de acessão do país à OCDE, por meio de carta dos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda ao secretário-geral Gurría, em maio de 2017.

Do lado da Organização, "reflexão estratégica" dos membros sobre o futuro da OCDE resultou na aprovação, em junho de 2017, de "Marco para Consideração de Membros Prospectivos". Além de tecer considerações sobre a dimensão ideal do quadro de membros ("eventualmente 50"), o documento estabelece dois conjuntos de critérios para nortear a escolha de candidaturas à Organização. O primeiro, denominado "estado de prontidão", centra-se em (i) estruturas de governança econômica e pública dos candidatos, com avaliação baseada na adesão a instrumentos centrais da OCDE (a exemplo dos Códigos, da Declaração sobre Investimento Internacional e da Convenção sobre Combate ao Suborno Transnacional);

e (ii) capacidade de atuação e engajamento no tocante ao processo de acessão e em matéria de obrigações dos membros (contemplando participação em instâncias e atividades da OCDE e disponibilidade de recursos financeiros, entre outros). O segundo conjunto de critérios centra-se em avaliação do grau de compromisso de candidatos com "valores e obrigações" de membros, contemplando elementos já consagrados em documentos anteriores da OCDE (a exemplo de critérios de "relevância" e de *like-mindedness* em relação ao universo de membros), bem como tópicos afetos à organização doméstica dos candidatos (respeito a princípios democráticos, proteção dos direitos humanos e estruturação como economia de mercado).

A despeito da aprovação do "Marco", os membros da OCDE ainda não haviam apresentado resposta formal, até maio de 2018, às candidaturas do Brasil e de outros cinco países (Argentina, Peru, Romênia, Croácia e Bulgária). Tal desdobramento reflete dificuldades de membros específicos da Organização, em contraponto a uma eventual resistência coletiva a expansões adicionais no quadro de membros. A demora no tratamento de candidaturas de parceiro-chave e de membro do G20 denotaria, no entanto, possíveis limitações nos esforços de adaptação institucional da OCDE.

Ao mesmo tempo, a efetividade de atuação do Brasil na OCDE é elemento central para viabilizar os ganhos esperados em matéria de apoio a políticas domésticas, projeção de políticas brasileiras, e atuação do país na negociação de padrões e no debate internacional sobre políticas públicas. A própria observação das experiências de países-membros revela padrões heterogêneos de atuação e engajamento nas atividades da Organização.

Sob a perspectiva deste artigo, ampliar o leque de benefícios para as políticas domésticas e o desenvolvimento nacional, por meio de cooperação com a OCDE, é objetivo que tem relevância particular no contexto da atuação brasileira na Organização. A participação do Brasil em instâncias e revisões por pares na OCDE tem apresentado impactos domésticos diferenciados, em decorrência de fatores como grau de engajamento de órgãos governamentais em atividades e processos preparatórios, proximidade entre objetivos de reforma doméstica e princípios da Organização, e seguimento de atividades conjuntas.

O tema cresce em importância com o reconhecimento da contribuição específica da *qualidade das políticas públicas* às trajetórias nacionais de

desenvolvimento, em complemento a fatores tradicionalmente enfatizados, como instituições e estrutura econômica. Ao mesmo tempo que tem componentes endógenos, a qualidade das políticas pode beneficiar-se de troca de experiências e maior engajamento em exames comparados, avaliações de custo-benefício e atividades de seguimento. Trata-se de perspectiva que abre novas possibilidades para o encontro entre oportunidades internacionais para avanços domésticos, no contexto específico da cooperação entre o Brasil e a OCDE, e a condução da política externa norteada pela promoção do desenvolvimento nacional.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. de; PFEIFFER, A. O Brasil na OCDE: a hora da plenitude. *O Estado de S. Paulo*, E2, 22 ago. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Análise do Acquis da OCDE. Reunião do Grupo Interministerial de Trabalho sobre a participação do Brasil na OCDE*. Brasília, 28 mar. 2008.

OCDE. *OECD Legal Instruments*. 2018. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/stats>. Acesso em: 22 mar. 2018.

OCDE. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. Paris: OCDE, 2010.

OCDE. *Progress Report on Enhanced Engagement*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 25-26 de maio. OCDE: Paris, 2011.

OCDE. *OECD's Global Relations*. Meeting of the Council at Ministerial Level, 3-4 de jun. Paris: OCDE, 2015

PINTO, D. F. de S. *OCDE: uma visão Brasileira*. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2000.

SLAUGHTER, A.-M. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

WOODWARD, R. *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. New York: Routledge, 2009.

Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras

Cristiano Franco Berbert*

Resumo

O artigo analisa o papel do Departamento de Promoção Comercial (DPR), do Ministério das Relações Exteriores, na área de internacionalização de empresas. Com base no estudo de casos concretos de apoio prestado pelo Itamaraty a multinacionais brasileiras, demonstra-se que a área de promoção comercial do MRE compartilha com as empresas brasileiras em processo de internacionalização três ativos diplomáticos: inteligência (conhecimento acumulado pela rede brasileira de embaixadas e consulados-gerais a respeito de países e mercados estrangeiros), *networking* (rede de contatos e o conhecimento das pessoas detidos pelos postos no exterior) e a legitimação (reconhecimento oficial por governos estrangeiros de que goza o Itamaraty). Ao oferecer esses ativos às transnacionais brasileiras, o Itamaraty cumpre seu papel na área de apoio à internacionalização de empresas, porquanto as ajuda a reduzir o custo de ser estrangeiro.

Palavras-chave: Itamaraty, promoção comercial, mercados estrangeiros.

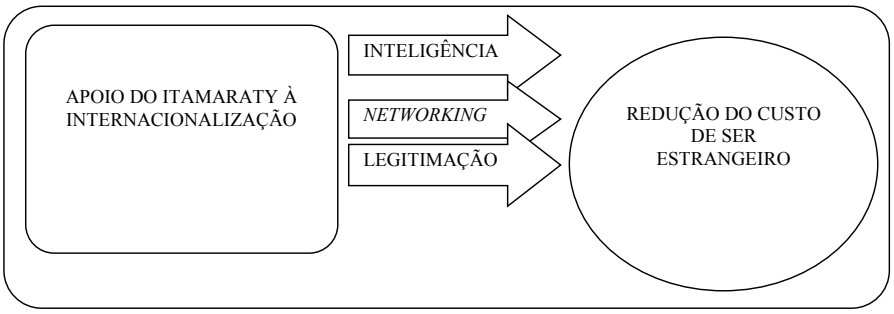
1. Introdução

Este artigo tem o intuito de mostrar a contribuição do Itamaraty, por intermédio de seu Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), às empresas brasileiras no exterior. O argumento central é que o

* Diplomata de carreira e advogado, atualmente cônsul-geral adjunto do Brasil em Houston. No exterior, serviu na Delegação junto à OMC em Genebra e na Embaixada em Assunção. Na Secretaria de Estado, trabalhou na Divisão de Ciência e Tecnologia e chefiou a Divisão de Investimentos, do Departamento de Promoção Comercial.

Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio de sua diplomacia comercial, presta às transnacionais brasileiras serviços de inteligência, *networking* e legitimação, que as auxiliam a reduzir o custo de ser estrangeiro.

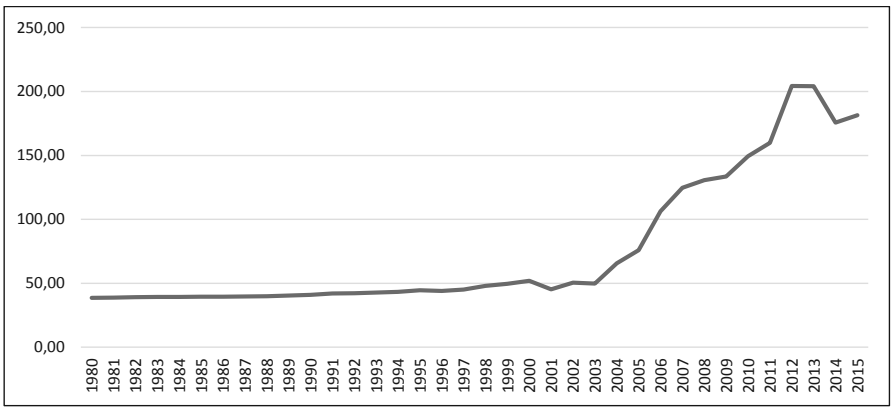
Ilustração 1 – O apoio do Itamaraty à internacionalização
Representação esquemática



Fonte: Elaboração própria.

São escassas as referências ao Itamaraty na literatura sobre a internacionalização brasileira. Há diversos artigos, teses de mestrado e doutorado e outros trabalhos de pesquisa sobre o movimento internacional das empresas brasileiras, principalmente sobre a intensificação do fenômeno a partir da primeira metade da década passada. Entre os estudiosos do assunto, muitos escreveram sobre o papel do governo brasileiro no mais recente ciclo de crescimento dos investimentos diretos no exterior das transnacionais brasileiras (IBDs) − Arbix e Caseiro (2011 e 2012), Bazuchi *et al.* (2013), Caseiro (2013), Caseiro e Masiero (2014), Marques (2009, 2010), Schneider (2009), Sennes e Mendes (2009), Santos (2015), Sousa (2013), *inter alia*.

Ilustração 2 – Estoque de investimentos brasileiros diretos 1980-2015, em US$ bilhões[1]



Fonte: UNCTADstat.

A maioria dos autores, contudo, centrou seus estudos no Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), órgão considerado pivô da "política de campeões nacionais"[2]. Os que foram além do BNDES, buscando conhecer o trabalho de outros órgãos de governo, passaram ao largo do Itamaraty, descrevendo tão somente os programas do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e as tarefas da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Os raros pesquisadores que incluíram, em seus trabalhos, alguma análise sobre o papel do MRE, não o fizeram de maneira aprofundada.

Por ter sido pouco pesquisada, a função específica do MRE (e do DPR, em particular) no apoio à internacionalização é, por conseguinte, pouco compreendida, inclusive no próprio âmbito do governo brasileiro. A ausência de textos, tanto no acervo de teses do Curso de Altos Estudos (CAE) quanto na literatura especializada, que tenham tratado, de maneira

1 Antes de 1980, não haviam dados disponíveis sobre o estoque de investimentos brasileiros diretos nem na UNCTAD nem no Banco Central, que são duas das principais fontes de estatísticas de investimentos. A série histórica do Banco Central iniciou-se tão somente em 2001.

2 O ex-presidente do BNDES Luciano Coutinho não aprovava a expressão "política de campeões nacionais", preferindo referir-se a uma política de "promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional" (ESTADÃO, 2013).

específica e aprofundada, do papel do DPR no apoio à internacionalização, aponta com clareza a necessidade de pesquisar-se o tema.

2. O Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR)

Em outubro de 2015, o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, do Itamaraty − DPR − comemorou 50 anos de existência. O DPR, aos 50 anos, é um Departamento consolidado, que presta, de maneira profissional, serviços públicos relevantes a setor fundamental da sociedade brasileira, que é o empresarial.

O Departamento desenvolve amplo conjunto de iniciativas em prol do setor produtivo brasileiro, iniciativas essas que são efetuadas diretamente ou por meio da rede de 104 Setores de Promoção Comercial (SECOMs), localizados em embaixadas e consulados-gerais.

As diversas atividades desenvolvidas pelo Departamento podem ser agrupadas em quatro vetores, conforme o objetivo institucional a que visam: (i) promoção de exportações, (ii) divulgação de destinos turísticos, (iii) atração de investimentos, e (iv) apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

Este artigo trata do quarto e último vetor − o apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

Embora o Departamento, em si, não tenha sido estabelecido, precisamente, há 50 anos, toma-se 1965 como marco de sua criação, porquanto foi, naquele ano, que foram transferidas à "exclusiva administração" do MRE "todas as tarefas de promoção comercial do Brasil no exterior" (BRASIL/LEI, 1965).

Período áureo da história do Departamento deu-se a partir de 1971, ano em que o então conselheiro Paulo Tarso Flecha de Lima assumiu a Secretaria-Geral Adjunta de Promoção Comercial[3], iniciando trabalho pioneiro e ambicioso de estruturação do sistema de promoção comercial do Itamaraty. Idealizado e implementado por Flecha de Lima, o sistema de

3 A Secretaria-Geral Adjunta de Promoção Comercial, conhecida pelo acrônimo APR, seria transformada em dezembro de 1972, no Departamento de Promoção Comercial por força do decreto nº 71.534, de 12/12/1972 (BRASIL/DECRETO, 1972).

promoção comercial permanece, em seus fundamentos, o mesmo até os dias atuais (TEIXEIRA, 2002).

O envolvimento do Departamento com a internacionalização data justamente daquela época. "O acompanhamento e apoio ao processo de internacionalização das empresas brasileiras foi tarefa executada pelo DPR pelo menos desde a década de 1970" (BERNARDO DOS SANTOS, 2016, p. 157). A competitividade internacional das construtoras brasileiras já era observável naquela década. Na segunda metade dos anos 70, as construtoras brasileiras participaram de "perto de 150 trabalhos/obras no exterior", em 24 países. (SERRA, 1982, p. 10).

Apesar da longa trajetória do DPR no apoio à internacionalização, foi tão somente em 2012, que seria criada, no âmbito do Departamento, a Divisão de Investimentos (DINV)[4]. A nova unidade passaria a tratar, de maneira sistêmica, da temática de investimentos em ambos os sentidos − atração e internacionalização. A nova unidade, criada no âmbito do DPR, cumpriria a função de:

> reunir sob um único módulo administrativo todas as atividades relativas à atração de investimento estrangeiro, promoção e apoio ao investidor brasileiro no exterior, bem como de *estímulo ao processo de internacionalização de empresas brasileiras* (Circular Telegráfica nº 84428, de 12/1/2012, grifo nosso).

3. O custo de ser estrangeiro

A fim de explicar como os serviços do DPR são úteis e geram valor para as empresas, este artigo recorreu ao conceito de *liability of foreignness*, desenvolvido pelos autores da área de negócios internacionais[5].

4 A DINV foi instituída, inicialmente, pela Circular Telegráfica nº 84428, de 12/1/2012, cuja minuta foi rubricada pelo próprio ministro de estado das Relações Exteriores. A Circular estabeleceu, de fato, a nova unidade, que passou a existir para efeitos internos do MRE. A nova Divisão herdou as instalações e os cargos em comissão da Divisão de Feiras e Turismo (DFT), que, por sua vez, extinta, teve sua temática absorvida pela DOC. A DINV só seria criada, de direito, pelo decreto nº 7928, de 18/2/2013 (BRASIL/DECRETO, 2013).

5 Hymer (1960, 1976), Kindleberger (1969), Zaheer e Mosakowski (1997), Mezias (1999), Calhoun (2002), Luo e Mezias (2002), Luo, Shenkar e Niaw (2002), Sethi e Guisinger (2002), entre outros.

Liability of foreignness ou o "custo de ser estrangeiro" é a vulnerabilidade da condição, em si, de estrangeiro. É a desvantagem competitiva enfrentada pela firma estrangeira em relação à firma local. Desvantagem essa que advém de uma série de fatores: distância geográfica, barreira linguística, diferenças culturais e institucionais, ausência de raízes ou de legitimidade da empresa no país de destino dos investimentos.

No processo de adaptação ao ambiente externo e superação dessa desvantagem, as empresas têm de vencer uma série de desafios: acumular conhecimento sobre o país e o mercado; aprender a identificar, interpretar e administrar diferenças culturais; construir confiança mútua no relacionamento com parceiros, empregados, clientes, fornecedores e autoridades e; sobretudo, legitimar-se junto ao governo e à população local.

Hymer, economista canadense, pioneiro dos estudos de Negócios Internacionais, constatou que a nacionalidade condiciona não só a maneira como a empresa se comporta no exterior, mas também o tratamento a ela dispensado fora do país. A nacionalidade influencia a atuação, pois a firma – por mais multinacional que seja – está sujeita à regulação e tributação no país sede. Do ângulo do tratamento recebido, a empresa enfrentará dificuldades, pois muitos países anfitriões impõem restrições à atuação de transnacionais.

Para Hymer, a posse de vantagens ajuda a compreender a decisão das empresas de expandirem-se internacionalmente: "certain firms have considerable advantages in particular activities. The possession of these advantages may cause them to have extensive international operations" (HYMER, 1976, p. 41).

Na ausência de circunstâncias especiais, as empresas que operam em um país serão sempre locais, pois elas dispõem, naturalmente, de vantagens sobre as estrangeiras. As locais não sofrem com o desconhecimento da economia, do idioma, da legislação e da política. A firma estrangeira tem de lidar ainda com as limitações impostas a sua atuação pelo governo local. Pode estar impedida de operar em determinados setores da economia e, no ambiente externo, conviverá sempre com o risco cambial e com um perigo maior de expropriação. Em razão dessas desvantagens, "a firm will always attach a risk premium to any investment in a foreign country that it does not attach to its domestic investments" (HYMER, 1976, p. 30).

Para Zaheer (1995), o custo de ser estrangeiro estaria associado a quatro fatores: (i) distância geográfica: custos com viagem, transporte e coordenação entre diferentes cidades e diversos fusos horários; (ii) dificuldades da própria firma: custos relacionados à falta de raízes e à pouca familiaridade da empresa estrangeira com o ambiente local; (iii) governo do país anfitrião: custos relacionados à falta de legitimidade da empresa junto às autoridades locais ou a medidas de nacionalismo econômico; (iv) governo do país sede: custos relacionados à legislação do país de origem, a exemplo das restrições impostas pelo governo americano a suas próprias multinacionais para a venda de produtos de alta tecnologia para determinados países.

Pesquisando o comportamento de casas de câmbio − estrangeiras locais −, localizadas em Tóquio e em Nova York, Zaheer constatou que as estrangeiras lucravam menos do que as locais. A diferença de desempenho seria atribuída ao custo de ser estrangeiro. "The finding that a liability of foreignness exists even in [...] foreign exchange trading [...] lends strong support to Hymer's (1976) primary argument that there are always costs to doing business abroad" (ZAHEER, 1995, p. 355).

Considerando, contudo, o objetivo a que se propõe este artigo, que é o de mostrar o trabalho do DPR, três elementos, aspectos ou, simplesmente, maneiras de perceber o custo de ser estrangeiro merecem ser trazidos à luz. Seriam eles: (i) a assimetria de informação; (ii) o custo de não integrar redes de relacionamento (*liability of outsidership*); e (iii) a ausência de legitimação.

A assimetria de informação em desfavor da firma estrangeira é fácil de supor. Para superá-la, a empresa que chega a um novo país despenderá recursos para obter informações sobre locais de instalação, o segmento em que pretende atuar, potenciais sócios, clientes e fornecedores, receptividade do mercado a seu produto. Terá ainda de estudar a legislação local, contratando advogados e consultores para a tarefa (CALHOUN, 2002).

Saliente-se, porém, que a empresa local não apenas detém mais conhecimento sobre a legislação e o mercado, mas sobretudo dispõe de melhor compreensão daquilo que Calhoun (2002) chamou de "tacit environmental difference across countries", que seriam os comportamentos,

práticas, procedimentos e regras informais e não escritas. Em relação a esses elementos tácitos, a assimetria de informação seria mais severa.

> The greatest degree of information asymmetry between what the foreign and native firms know and understand and, thus, a source of liability for the foreign firm, pertains to the informal and unwritten norms, practices, and procedures (CALHOUN, 2002, p. 303).

Os pesquisadores suecos Johanson e Vahlne (2009) explicam a *liability of outsidership*. Segundo eles, o mercado é formado por "redes de relacionamento", no qual as empresas estão conectadas por vínculos variados, complexos e mesmo invisíveis. Integrar redes de relacionamento (*insidership*) é crucial para a empresa que se internacionaliza. Não integrá-las representa uma *liability of outsidership*.

A firma ingressa no mercado quando se insere em redes de relacionamento. À medida que os relacionamentos são construídos − com outras empresas (parceiras, fornecedoras, clientes), consumidores e autoridades de governo −, a empresa acumula conhecimento sobre o negócio, constrói confiança mútua e amplia o compromisso com determinada rede (ou segmento de mercado). "It is to a large extent via relationships that firms *learn*, and build *trust* and *commitment* – the *essential elements of the internationalization* process" (JOHANSON; VAHLNE, 2009, p. 1415, grifo nosso).

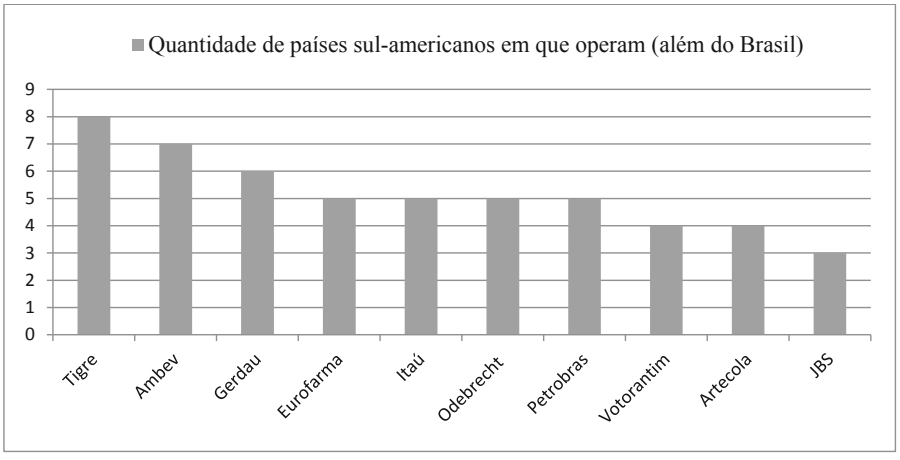
Mesmo que uma empresa esteja bem inserida nas redes locais de negócios, ela ainda pode vir a sofrer com a "ausência de legitimação", enfrentando problemas de aprovação junto a outros setores da sociedade − movimentos sociais, imprensa e parlamento. Para Kostova e Zaheer (1999), legitimidade refere-se à maneira como a multinacional é vista. É a aceitação ou aprovação da firma estrangeira pelo país anfitrião. Trata-se de elemento crucial para a sobrevivência no ambiente externo. Crises agudas de imagem e aceitação levaram empresas ao abandono de operações internacionais ou mesmo à expulsão do país em que atuavam.

O conceito transcende questões de mercado. Crises de legitimidade sobrevêm a qualquer momento na história da multinacional: mesmo aquelas posicionadas, há décadas, em determinado país, podem vir a ser afetadas.

4. O custo de ser estrangeiro e a internacionalização brasileira

A dispersão geográfica das empresas brasileiras pelo mundo revela concentração em destinos de investimento culturalmente próximos do Brasil. Examinando-se informações compiladas pelo DPR a respeito dos investimentos brasileiros no exterior, percebe-se que há mais multinacionais brasileiras na América do Sul do que em outros continentes[6].

Ilustração 3 – Principais multinacionais brasileiras na América do Sul



Fonte: Elaboração própria.

Na África, os principais investimentos estão nos dois maiores países lusófonos do continente, Angola e Moçambique. Na Europa, a perene capacidade portuguesa de obter capitais brasileiros não se explica somente pelos atrativos da pequena economia do país[7]. Nos Estados Unidos, a Flórida, onde há grande contingente de imigrantes e turistas brasileiros, é o lugar preferido de internacionalização das franquias nacionais e também

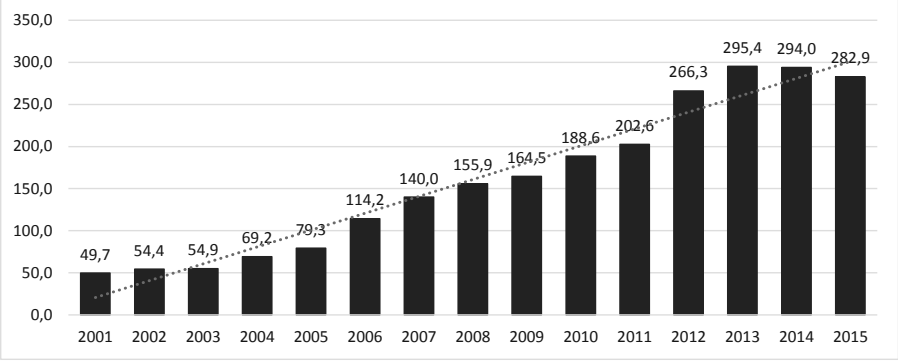
6 O Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras corrobora a afirmativa: "É interessante notar que dos treze países (que mais atraem empresas brasileiras), oito são da América do Sul" (FDC, 2014, p. 27).

7 Na mesma linha, a FDC indica que Portugal tem quinze empresas brasileiras, enquanto a Alemanha, maior economia europeia, abriga doze (FDC, 2015, p. 51).

de algumas grandes empresas, como a Embraer, que escolheu o estado para abrir duas fábricas.

Na distante Ásia, embora a maioria das fábricas brasileiras esteja na China em razão dos baixos custos de produção, percebe-se que Cingapura, onde o inglês é língua corrente, atrai mais escritórios comerciais de empresas brasileiras do que outros centros asiáticos como Seul, Tóquio e Xangai. Já a América do Sul, África lusófona, Portugal e Flórida são destinos de investimento em que o empresário brasileiro lida melhor com o custo de ser estrangeiro.

ILUSTRAÇÃO 4 – ESTOQUE DE INVESTIMENTOS BRASILEIROS DIRETOS 2001-2015, EM US$ BILHÕES



Fonte: Banco Central do Brasil.

Outro aspecto relevante da internacionalização brasileira, que se pôde detectar ainda na análise de informações detidas pelo DPR, é a diversificação para setores que vão além de *commodities*. Embora boa parte das transnacionais brasileiras atue em indústrias de baixa complexidade, produzindo bens e serviços de pouca diferenciação, a exemplo de aço (Gerdau), celulose (Aracruz, Suzano), minerais (Vale, Petrobras), plásticos (Braskem), proteínas (BRF, JBS) e *commodities* de serviço[8] (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, etc.), diversas outras empresas nacionais já são capazes de produzir bens diferenciados e de alto valor agregado, a exemplo de artigos de luxo (Carmen Steffens, H. Stern), aviões (Embraer), maquinário agrícola

8 Por serem padronizados e apresentarem baixa diferenciação entre diferentes fornecedores, os serviços de construção civil podem ser considerados *commodities*.

(Jacto), medicamentos (Eurofarma), ônibus (Marcopolo), serviços de alimentação (Giraffas), serviços de tecnologia da informação (Stefanini), etc.

5. Inteligência-*Networking*-Legitimação (I-N-L)

O trabalho do Itamaraty auxilia as transnacionais brasileiras na adaptação ao ambiente externo, ao reduzir ou aliviar a *liability of foreignness*, as dificuldades advindas da condição de estrangeiro. Com o intuito de demonstrar esse argumento, propõe-se a classificação dos serviços de apoio à internacionalização do DPR em três categorias: inteligência, *networking* e legitimação (I-N-L).

Por meio dos serviços de inteligência, o DPR compartilha com as empresas o conhecimento acumulado pelos 227 postos no exterior e pelos 104 SECOMs sobre oportunidades de negócios, ambiente institucional, perfis de empresas, empresários e autoridades locais, situação política e especificidades culturais de quase todos os países do mundo, contribuindo para reduzir a assimetria de informação entre a firma brasileira e a firma local.

O Itamaraty ajuda, sobretudo, as transnacionais na compreensão dos códigos locais, formais e, sobretudo informais. Ao conversar com o chefe do posto ou com o chefe do SECOM, o empresário brasileiro recebe informações e orientações sobre as leis, valores sociais e estruturas cognitivas da sociedade. Quanto mais a empresa conhecer o ambiente em que pretende inserir-se, mais ela saberá adaptar-se ou, ao menos, lidar com as diferenças existentes. Uma empresa adaptada ou preparada para lidar com as diferenças gozará de maior aceitação e aumentará suas chances de sucesso.

O *networking* é fundamental para as transnacionais, pois é, em grande medida, por intermédio dos relacionamentos, que as empresas aprendem, adquirem confiança e ampliam sua exposição às operações internacionais (JOHANSON; VAHLNE, 2009). Neste contexto, o DPR oferece ao empresariado oportunidades para expandir sua rede de contatos para além das fronteiras nacionais. Regularmente, o Departamento promove eventos, onde empresários brasileiros têm a possibilidade de interagir com empresários e autoridades de outros países. São exemplos desses eventos: o Conselho Empresarial Brasil-China, o Encontro Econômico Brasil-Alemanha, o Foro de Altos Executivos Brasil-Estados Unidos e o Fórum Empresarial do MERCOSUL.

Por meio da legitimação, o DPR abre portas e intermedeia crises. O Itamaraty – e sua rede de embaixadas, consulados-gerais e missões – goza de reconhecimento oficial junto aos governos estrangeiros. Esse reconhecimento – e o prestígio que dele advém –, o DPR o coloca a serviço das transnacionais brasileiras. É bastante comum a situação em que um empresário brasileiro após tentar em vão agendar, por meios próprios, um encontro com empresários ou autoridades locais, recorre à embaixada brasileira, que, com um correio eletrônico ou um telefonema do chefe do SECOM ou, se necessário, do chefe do posto, consegue o encontro almejado. A legitimação e intermediação da chancelaria brasileira foram também cruciais para a superação de crises relativamente recentes, que envolveram transnacionais brasileiras e governos estrangeiros (AmBev na Argentina, Odebrecht no Equador, Petrobras na Bolívia, entre outros)[9].

Uma empresa nacional, por mais que seja conhecida e respeitada no Brasil, necessita construir seu prestígio no ambiente externo. A embaixada (ou consulado-geral) desempenha função relevante ao transmitir a seus interlocutores dados e informações sobre a transnacional e, sobretudo, ao assegurar-lhes que determinada empresa é detentora de tradição de confiança, gozando de prestígio e reputação em seu país de origem.

O apoio diplomático é, sobretudo, útil na associação de imagem, a qual se dá nas atividades cotidianas de promoção comercial. O embaixador brasileiro, ao receber um executivo na embaixada, ao convidá-lo à residência, ao acompanhá-lo em reunião (ou designar o chefe do SECOM para tanto), e ao ajudá-lo a marcar encontro, compartilha o prestígio do Brasil com a empresa. Os interlocutores locais, naturalmente, pensam que o embaixador não receberia, não convidaria, não acompanharia, não marcaria reunião para um executivo de empresa, se essa não gozasse de boa reputação.

O prestígio do posto decorre, naturalmente, do prestígio do Itamaraty e, em última instância, do Brasil. Compõe-se, contudo, de um elemento especial, que é o reconhecimento oficial, as chancelas do governo acreditado e do acreditante, o símbolo, brasão e armas da oficialidade. Uma empresa, por sua natureza, jamais poderá aspirar a ter esse elemento especial, que representa um ativo valioso, que, bem

9 Sobre os episódios da AmBev na Argentina e da Petrobras na Bolívia ver, respectivamente, os trabalhos de Azeredo (2009) e Sanmartin (2009).

utilizado pela diplomacia comercial, colabora para a construção da imagem da transnacional.

6. A perspectiva dos empresários brasileiros

Em entrevistas realizadas com executivos de transnacionais brasileiras[10], obtiveram-se percepções do empresariado brasileiro sobre apoio do Itamaraty à internacionalização, que coincidem com o argumento central desenvolvido neste artigo.

Sobre os serviços de inteligência, registrou-se o seguinte:

> A distância cultural é uma dificuldade a ser enfrentada na Ásia [...] O compartilhamento, feito pelo DPR, das informações sobre o continente foi importante para ajudar a alimentar a estratégia da empresa sobre internacionalização [...] proporcionou conhecimento [...] sobre o ambiente empresarial e cultural no mercado asiático (Alberto de Mello Matos, chefe do Departamento Internacional, Correios).

> O Itamaraty oferece gente muito treinada e capacitada, capaz de fazer uma leitura, uma inteligência política do país. Quando meu cliente é o Estado, que é o caso da construtora, a leitura política é, para mim, um ativo enorme. Eu obtenho a leitura política em conversas com os Embaixadores brasileiros (André Clarke Juliano, vice-presidente executivo de Negócios Internacionais, Camargo Corrêa).

Em relação ao *networking*, que é a capacidade da diplomacia de gerar relacionamentos, estabelecer interlocuções, promover aproximação ou acesso a autoridades e empresários, citem-se as seguintes declarações.

> A prospecção de mercado, sozinho, é muito difícil. Com o DPR, monta-se *networking* muito mais rápido, o que permite entender, de maneira muito mais rápida, se o país tem ou não oportunidades para você [...] *o Itamaraty ajuda você a colocar-se lá em cima* (José Ricardo Barella, presidente do Conselho de Administração, Progen, grifo nosso).

10 Entrevistaram-se executivos de quinze empresas com presença no exterior − Andrade Gutierrez, Braskem, BRF, Camargo Corrêa, Contracta, Correios, Eletrobras, Embraer, Eurofarma, Marcopolo, Odebrecht, Oi, Progen, Queiroz Galvão e Vale.

> No Peru, não tínhamos aproximação [com a agência regulatória de saúde]. Fizemos, via Itamaraty, a aproximação. Um dos problemas que tínhamos era que o Peru não aceitava o certificado eletrônico da ANVISA. Fizemos, com o apoio da Embaixada em Lima [e também da APEX], *workshop* para explicar às autoridades peruanas o desenvolvimento do genérico no Brasil. No dia seguinte, o Peru passou a aceitar o certificado da ANVISA (Walker Lahmann, diretor--executivo, Eurofarma).

> O melhor exemplo recente para ilustrar esse apoio é a COSBAN [Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível], plataforma na qual contamos com amplo apoio do DPR e que permite contato com interlocutores chineses, facilitando um avanço ainda maior de nossa agenda estratégica com a China (Márcio Senne, Diretor de Relações Externas, Vale).

Quanto ao ativo da legitimação, que é a capacidade de auxiliar as empresas na construção de reputação no ambiente local, obtiveram--se os seguintes depoimentos: "É difícil acessar qualquer autoridade na Ásia ou dar qualquer passo no continente sem o *respaldo* do governo brasileiro" (Marcos Jank, vice-presidente de Assuntos Corporativos e Desenvolvimento de Negócios, BRF, grifo nosso).

> Se o Embaixador está junto comigo, isso traz enorme segurança para meu cliente local, que fica sabendo que minha empresa é conhecida do governo brasileiro. Minha conversa com o cliente *já parte do quinto degrau* (Fábio Pavan, diretor, Contracta Engenharia, grifo nosso).

> Através das missões comerciais, abrem-se portas para que governos estrangeiros conversem com empresas brasileiras e estas possam apresentar suas *credenciais* técnicas e gerenciais (Paulo Brechbühler, diretor institucional, Queiroz Galvão, grifo nosso).

> O fato de estar respaldado pelo Itamaraty *aumenta a confiança da empresa* diante dos locais e *diminui a percepção de risco* da empresa (Walker Lahmann, diretor - executivo, Eurofarma, grifo nosso).

7. Casos de apoio do DPR a transnacionais brasileiras

Este artigo pesquisou exemplos concretos de envolvimento do DPR em apoio a transnacionais brasileiras. Conseguiu-se encontrar vinte casos de auxílio do Departamento a operações externas de empresas nacionais com base em levantamento de expedientes telegráficos do período de janeiro de 2012 a dezembro de 2015, que tiveram a Divisão de Investimentos como unidade responsável pelo acompanhamento do tema no Itamaraty.

Ilustração 5 – Distribuição por setores das transnacionais atendidas pelo DPR

Período pesquisado: janeiro/2012 a dezembro/2015

Setor		Empresa
Agricultura e extrativismo	Mineração	Vale e Paraíba Moçambique Limitada
Indústria de transformação	Aeroespacial	Embraer
	Automotivo	Marcopolo
	Materiais de construção	Votorantim Cimentos
	Energia elétrica	Eletrobras
	Farmacêutico	Eurofarma
	Petroquímico	Braskem
	Siderúrgico	Gerdau
Comércio e serviços	Moda	Carmen Steffens
	Engenharia e construção	OAS, Contracta, PROGENe Queiroz Galvão
	Postal	Correios
	Tecnologia	Icomon
	Transporte	Odilon Santos
	Telecomunicações	Oi
	Tecnologia da informação	Stefanini e Totvs

Fonte: Elaboração própria.

No período pesquisado, conjunto variado de empresas, oriundas dos mais diversos setores, procurou o MRE em busca de auxílio. Assim como as empresas atendidas, as demandas recebidas pelo Departamento foram variadas. No período pesquisado, empresas vieram ao Itamaraty porque queriam ingressar em determinado mercado, fortalecer presença

institucional em países que já atuam ou para solucionar problemas que prejudicavam negócios em andamento.

Em relação aos serviços que lhe foram prestados pelo MRE, identificaram-se 21 modalidades de atendimento diplomático, efetivamente prestados pelo DPR. Classificando-as de acordo com o ativo (ou insumo) diplomático (inteligência-*networking*-legitimação) utilizado no desenvolvimento e entrega do atendimento empresarial, chegou-se à lista apresentada na ilustração cinco.

Ilustração 5 – Modalidades de atendimento do DPR na área de apoio à internacionalização

(continua)

Inteligência
1) Informações sobre abertura de empresa
2) Contatos de advogados, contadores, consultores, autoridades, empresários, etc
3) Prospecção de oportunidades de negócios
4) Identificação de potenciais parceiros
5) Reuniões com chefe do posto e com chefe do SECOM
6) Acompanhamento da situação política e econômica
7) Audiências com o diretor do DPR e alta chefia do Itamaraty
Networking
8) Apoio a missões prospectivas
9) Agendamento de reuniões
10) Promoção de encontros, na embaixada ou consulado-geral, entre empresários brasileiros e autoridades/empresários locais
11) Inclusão de encontro com executivos brasileiros em agenda de visita ao Brasil de autoridade/empresário de país de interesse
12) Em caso de consórcio entre empresa brasileira e empresa de terceiro país, articulação entre a embaixada brasileira e a embaixada de terceiro país para atuação coordenada junto ao governo local

(conclusão)

Legitimação
13) Inclusão de executivos em delegações oficiais
14) Inclusão de assuntos de interesse da empresa em pauta de mecanismo bilateral (comistas, grupos de trabalho) ou de encontros de alto nível
15) Presença do chefe do posto ou chefe do SECOM em encontro entre empresário brasileiro e autoridade/empresário local
16) Gestões do chefe do posto ou chefe do SECOM junto a autoridades/empresários locais
17) Gestões do diretor do DPR e alta chefia do Itamaraty, em Brasília, junto ao embaixador do país de interesse
18) Articulação com altas autoridades brasileiras, de outros Ministérios e órgãos, a fim de que efetuem gestões junto a suas contrapartes estrangeiras em favor de empresa brasileira
19) Transmissão de comunicações de interesse da empresa, por via oficial
20) Comunicações assinadas pela embaixada, defendendo interesses da empresa junto a autoridades/empresários locais
21) Apoio à negociação de instrumentos (memorandos, contratos) entre a empresa e o governo local

Fonte: Elaboração própria.

Os casos analisados refutaram a noção de que transnacionais de grande porte não necessitariam do Itamaraty, pois seriam capazes de resolver suas necessidades internacionais com seus próprios meios. Disporiam de presença consolidada em diversos países, longa trajetória de internacionalização, canais de interlocução com diversos governos, ampla rede de parceiros e clientes locais, além de recursos para contratar os mais competentes consultores e advogados. No entanto, a análise dos expedientes telegráficos revelou que empresas do porte da Braskem, Embraer, Gerdau, Marcopolo, Oi, Stefanini, Vale e Votorantim necessitaram, durante o período estudado, do apoio do MRE.

Uma segunda noção, que também foi refutada, é a de que se pode prescindir do apoio da diplomacia nos países desenvolvidos. Em tais países de instituições consolidadas, marcos legais estáveis e ambientes favoráveis ao investidor, a transnacional brasileira não encontraria resistências para levar adiante seus projetos.

A pesquisa deixou patente, contudo, que na Alemanha, França, Portugal e Suíça, transnacionais pediram auxílio ao Itamaraty para abrir canais de interlocução com governo. Nos Estados Unidos e na França, Stefanini e Carmen Steffens acorreram ao DPR em busca de interlocução com o setor privado local.

Sobre esse aspecto, é digno de nota que a diplomacia comercial foi acionada não somente para facilitar diálogo com governos, mas também com empresas. Em 2012, a Ford, importante cliente nos Estados Unidos da Stefanini, decidiu não renovar o contrato que mantinha com a empresa brasileira. A Stefanini solicitaria ao DPR que facilitasse a realização de encontro com executivos da montadora americana "com vistas a discutir a possibilidade de [...] novas parcerias e de prestação de serviços em outras áreas" (Brasemb Washington, telegrama 1027). A Carmen Steffens, por sua vez, solicitou gestões da embaixada em Paris junto aos organizadores do salão parisiense de moda *Who's Next*.

8. Cooperação para o desenvolvimento industrial

Os vinte casos identificados têm característica comum. Em todos eles, o Itamaraty atuou sempre em resposta a demanda que lhe foi apresentada. Foram casos em que as transnacionais brasileiras tomaram a iniciativa de dirigir-se à embaixada ou à secretaria de estado para solicitar auxílio. Esta seção quer mostrar situação distinta, na qual coube ao Itamaraty tomar a iniciativa de promover a internacionalização de empresas brasileiras.

O DPR lançou, em fevereiro de 2014, programa de cooperação para o desenvolvimento industrial com Angola e Moçambique, conjugando, na mesma iniciativa, os objetivos de promoção de exportações e de apoio à internacionalização de maneira mutuamente vantajosa.

O programa busca estimular as exportações brasileiras para a África, incentivando indústrias nacionais a instalarem-se em países africanos, para os quais transfeririam etapas de seu processo produtivo. As empresas

exportariam bens intermediários (produtos inacabados, partes ou peças), cujo acabamento ou montagem seriam realizados por elas próprias naquele continente. Exportações e investimentos estariam integrados no chamado modelo CKD ou SKD.

Modelo CKD (*complete knock-down*) ou SKD (*semi knock-down*) é a exportação de peças ou partes para posterior montagem em outro país, prática bastante frequente na indústria de carros, ônibus, caminhões, máquinas e móveis. O programa foi inaugurado, em fevereiro de 2014, com a realização de missão multissetorial a Luanda e Maputo, com o objetivo de "identificar oportunidades de *exportações* e de *internacionalização* em Angola e Moçambique, com ênfase no fortalecimento da *indústria de transformação* dos países visitados" (Circular telegráfica 93325/2014, grifo nosso). A proximidade com o Brasil determinou a escolha de Angola e Moçambique como os primeiros parceiros do programa.

O interesse despertado pela missão levaria à troca, ao longo de 2014, de visitas bilaterais e à decisão de aprofundar a cooperação por meio da assinatura de instrumentos bilaterais. A promoção comercial do Itamaraty proporia tanto a Angola, como a Moçambique, a celebração de Memorando de Entendimento para a promoção de investimentos nos setores da indústria, da agricultura, da energia e dos serviços.

A proposta foi bem acolhida e, após a conclusão das negociações de texto, os memorandos foram assinados pelo ministro de estado das Relações Exteriores e suas contrapartes angolana e moçambicana, durante visita àqueles países, em março de 2015.

A fim de dar cumprimento aos memorandos, o DPR pretende elaborar com Angola e com Moçambique projetos de desenvolvimento industrial, fundamentais para incentivar as empresas brasileiras a investirem naqueles países. Ao reunirem informações relevantes para a instalação de unidades produtivas (localização, *layout*, produtos, processos, demanda, clientes, recursos humanos e investimentos necessários), os projetos permitirão ao empresário avaliar, de maneira embasada, eventual interesse de concretizar o investimento.

Com Angola, cogita-se a elaboração de avaliação aprofundada sobre a zona econômica exclusiva de Luanda-Bengo. Com Moçambique, considera-se Projeto Nucleador para a Consolidação do Desenvolvimento

Industrial de Moçambique. Tanto em um caso, como em outro, os estudos incluiriam projetos específicos para a revitalização de fábricas existentes, as quais operariam em modelo CKD com fábricas brasileiras.

Ao utilizar a internacionalização para alavancar exportações, o programa de cooperação para o desenvolvimento industrial mostra-se em linha com recomendação feita pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Na edição 2013 do Relatório Global de Investimentos, aquela agência afirmou que, em uma economia internacional, formada por cadeias globais de valor, os formuladores de políticas de promoção comercial devem combinar, na mesma iniciativa, objetivos de promoção de exportações e de investimentos.

Ao combinar as vertentes de investimento e comércio, o programa de cooperação para o desenvolvimento industrial revela-se uma atualização estratégica do DPR, em linha com uma das leituras mais modernas da economia global, que é aquela feita com base no conceito de "cadeias globais de valor".

9. Necessidade de padronização dos serviços do DPR

A discrepância no atendimento foi a principal queixa identificada durante as entrevistas com executivos. Ao mesmo tempo em que elogiaram o dinamismo, a eficiência e a capacidade de resposta de muitos SECOMs, alguns dos entrevistados criticaram o atendimento oferecido por um e outro posto.

Segundo eles mesmos, a eficiência (ou ineficiência) de determinado SECOM explica-se pelo "perfil" ou "personalidade" do diplomata encarregado. A disparidade entre os postos na qualidade do atendimento dar-se-ia em razão da presença (ou ausência) de "afinidade" do chefe do posto/chefe do SECOM com a área de promoção comercial.

Recordem-se duas críticas feitas por funcionários de empresas usuárias dos serviços de promoção comercial, as quais se reproduzem abaixo sem a identificação do autor.

> Tenho procurado buscar apenas Embaixadas onde o Embaixador é afinado, gosta do comercial. Muitas vezes, sei de uma oportunidade em determinado país, mas, se o embaixador brasileiro naquele país não gosta do comercial, busco oportunidades em outros lugares.

> [Falta] diretriz clara para as Embaixadas e Consulados no exterior para apoiar ativamente as empresas que estão buscando oportunidades comerciais no exterior [...] [Deve haver] *alinhamento para padronizar a atuação* (grifo nosso).

As críticas dos executivos coincidem, precisamente, com avaliação feita pelo Centro de Comércio Internacional (conhecido pela sigla em inglês: ITC), que em 2006, em estudo sobre a promoção comercial do MRE, elaborado a pedido do Itamaraty, fez a seguinte observação:

> Some SECOMs were singled out for praise by industry in Brazil. In these instances the value placed on the SECOM was associated with a personality working within the named SECOM. This is an indication that the delivery of trade services is based on the initiatives of individuals and is not based on a *process* (BENNETT et al., 2006, p. 3, grifo nosso).

Processo, na acepção utilizada, refere-se a processo empresarial, conceito da disciplina de Administração de Empresas. Embora oriundo da seara empresarial, o conceito não é estranho à administração pública. No Brasil, o Ministério do Planejamento define processo como "um conjunto de decisões que transformam insumos em valores gerados ao *cliente/cidadão*" (MPOG, 2011, grifo nosso).

Uma sugestão concreta que este artigo faz é que o Departamento, em coordenação com os SECOMs e com a assessoria de profissionais especializados, detalhe em processo os atendimentos realizados pela rede de promoção comercial do MRE. Em relação aos serviços de internacionalização, a lista apresentada na ilustração cinco já define o *input* (inteligência-*networking*-legitimação) a ser utilizado na elaboração do serviço e também o produto final, que é o atendimento empresarial a ser entregue ao cliente. Falta identificar as etapas a serem percorridas no desenvolvimento de cada atendimento.

Os processos, uma vez detalhados, poderão ser aprendidos e dominados pelos funcionários da promoção comercial, disseminando-se por todos os SECOMs, padronizando e melhorando a qualidade da rede do Itamaraty.

10. Considerações finais

Existe sim um trabalho do Itamaraty (DPR) na área de internacionalização. Embora pesquisas acadêmicas não tenham investigado e mesmo − muitas vezes − ignorado as ações do MRE na área, a análise dos expedientes telegráficos demonstrou que o DPR desenvolve atividades em apoio às empresas nacionais no exterior.

Tais atividades distinguem-se dos vetores mais tradicionais da promoção comercial − apoio às exportações, atração de investimentos e divulgação de destinos turísticos. O apoio à internacionalização é um vetor específico da promoção comercial do MRE, orientado para apoiar investimentos brasileiros produtivos ou diretos. Tal vetor se realiza por meio da entrega de serviços, diretamente, às multinacionais brasileiras, tanto àquelas interessadas em ingressar em mercados estrangeiros, como às que já construíram ou compraram ativos no exterior.

Este artigo buscou assim ampliar visão estreita, mas persistente na academia, na imprensa especializada, nos demais órgãos de comércio exterior e mesmo em outras áreas do MRE, para os quais o apoio governamental à internacionalização limita-se aos programas da APEX, aos mecanismos do BNDES e às negociações dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs), conduzidas pelo MDIC e MRE (por meio do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços). Esses programas, mecanismos e negociações não poderiam ser mais relevantes e são parte essencial de eventual política de internacionalização que venha a ser implementada no âmbito federal, assim como também o é a assistência diplomática prestada à empresa nacional em solo estrangeiro por embaixadas e consulados.

Além de fornecer subsídios e informações e de transmitir correspondências oficiais para governos estrangeiros, o DPR exerce outras funções relevantes na internacionalização, em razão das quais merece papel destacado na coordenação intragoverno sobre o tema e nas discussões com a sociedade brasileira a respeito da elaboração de uma política de internacionalização.

Ao cruzar a fronteira e pisar em solo estrangeiro, a empresa lida com o desconhecimento ou com a assimetria de informação em relação à empresa local (CALHOUN, 2002). Enfrenta também o que Johanson

e Vahlne (2009) chamam de *liability of outsidership*, ou seja, a necessidade de construir rede de relacionamentos no novo ambiente. Defronta-se ainda com a falta de reputação, confiança, aceitação ou legitimidade no mercado local (KOSTOVA; ZAHEER, 1999). A ausência ou carência de informações, relacionamentos e respaldo são aspectos, elementos ou dimensões do custo de ser estrangeiro.

Nos quatro anos seguintes à criação da DINV, no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2015, vinte multinacionais procuraram atendimento junto à rede de promoção comercial do MRE. As demandas trazidas por essas transnacionais estavam relacionadas às dificuldades de operar fora do país, à carência sentida por elas de informações, relacionamentos e respaldo.

Essas empresas assomaram às portas das embaixadas e consulados em busca de auxílio ou assistência diplomática. Não solicitaram, por óbvio, a prestação de serviços de consultoria que lhes orientassem sobre como melhor racionalizar suas operações fora do país, nem − muito menos − pediram a concessão de empréstimos ou outros serviços financeiros. Essencialmente, o que essas empresas fizeram foi pedir o apoio da diplomacia brasileira para a resolução de problemas advindos da condição de estrangeiro.

A *liability of foreignness*, conceito da área de negócios internacionais trouxe para este artigo a perspectiva da empresa, pois, afinal de contas, são os empresários que enfrentam os percalços específicos de atuar internacionalmente. O custo de ser estrangeiro permitiu assim evidenciar a singular contribuição da promoção comercial do MRE para as empresas brasileiras em processo de internacionalização.

Na vertente específica de internacionalização, é justamente a atividade diplomática e os ativos próprios, intrínsecos, inerentes à diplomacia (inteligência, *networking* e legitimação) que auxiliam as transnacionais a reduzirem o custo de ser estrangeiro.

> Além dos três ativos, o Itamaraty detém ainda um quarto recurso: a rede de 227 postos e 104 SECOMs, de caráter verdadeiramente internacional. Por meio dessa rede global, o MRE prestou, por exemplo, serviços à Eurofarma em lugares distantes do circuito

comercial internacional, a exemplo de Botswana, Etiópia e Filipinas, países que não costumam figurar em listas de mercados estratégicos.

Ter diplomatas cuidando do apoio à empresa nacional fora do país é, por conseguinte, uma decorrência lógica e necessária a fim de que se possa entregar à empresa brasileira o serviço de que ela precisa.

O envolvimento dos diplomatas em atividades de apoio à internacionalização é, portanto, do interesse do empresariado nacional. Do mesmo modo, para melhor servir a sociedade brasileira, o DPR não necessita alterar seu caráter de órgão prestador de serviços de assistência diplomática. Não pode, nem deve transformar-se em uma companhia de *trading* ou de consultoria, nem em uma agência de promoção de exportações e investimentos, como a APEX.

Não se quer ignorar a necessidade de especialização dos quadros do Itamaraty, nem o efeito benéfico de iniciativas modernizantes para dotar a rede de atendimento dos SECOMs de maior profissionalismo e eficiência.

A conclusão a que se chega, contudo, é que embora relevantes e bem-vindos, eventuais recursos adicionais que venham a ser agregados ao DPR, por meio da especialização dos diplomatas e de modernizações à atuação do DPR serão sempre acessórios. Jamais serão principais. A diplomacia comercial, antes de ser comercial, é diplomacia. Para ser bem executada necessita dos recursos tradicionais da própria atividade diplomática: a capacidade de informar e de estabelecer relacionamentos no governo e na elite local e a representação em caráter oficial, além da rede global de postos no exterior. O Itamaraty faz apoio à internacionalização quando compartilha com a multinacional brasileira os ativos da ação diplomática e os transforma em serviços de inteligência, *networking* e legitimação, que ajudam a multinacional brasileira a reduzir o custo de ser estrangeiro.

Referências Bibliográficas

ARBIX, G.; CASEIRO, L. Destination and strategy of Brazilian multinationals. *Economics, Management, and Financial Markets*, v. 6, n. 1, 2011 p. 207-238. Disponível em: <http://connection.ebscohost.com/c/articles/82357226/destination-strategy-brazilian-multinationals>. Acesso em: 8 abr. 2016.

ARBIX, G.; CASEIRO, L. Determinants of the recent internationalization of Brazilian companies. 26f. In: *Third Copenhagen Conference on Emerging Multinationals*: Outward Investment from Emerging Economies, 3rd, Copenhagen, Denmark, 25-26 Oct. 2012. Disponível em: <http://connection.ebscohost.com/c/articles/82357226/destination-strategy-brazilian-multinationals>. Acesso em: 8 abr. 2016.

BAZUCHI, K. R. V. et al. The role of home country political resources for Brazilian multinational companies. BAR, Brazilian Administration Review, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, Oct./Dec. 2013.

BENNETT, P. et al. ITC/UNCTAD/WTO. International Trade Centre. Trade Support Infrastructure. *Evaluation and strengthening of Brazilian trade offices abroad (SECOMs)*: study on Brazil's institutional arrangements for foreign trade representation. Geneva, Jul. 2006.

BERNARDO DOS SANTOS, José Eduardo. *O papel do Estado no apoio à internacionalização das empresas brasileiras:* uma visão diplomática. 2016. 199f. Tese (LVI Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2016.

BRASIL/DECRETO. *Decreto nº 7.928, de 18/2/2013*. Altera o Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7928.htm>. Acesso em: 9 fev. 2016.

BRASIL/DECRETO. *Decreto nº 71.534, de 12/12/1972*. Dispõe sobre a estrutura, funcionamento e competência do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71534-12-dezembro-1972-420385-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 fev. 2016.

BRASIL/LEI. *Lei nº 4.669, de 8/6/1965*. Atribui ao Ministério das Relações Exteriores a execução de todas as tarefas de promoção comercial do Brasil no exterior. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4669-8-junho-1965-377765-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jan. 2015.

CALHOUN, M. A. Unpacking liability of foreignness: identifying culturally driven external and internal sources of liability for the foreign subsidiary. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, 2002, p. 301--321. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1075425302000728>. Acesso em: 6 set. 2014.

CASEIRO, L. C. Z. *Novas estratégias de internacionalização de empresas brasileiras:* expansão geográfica, determinantes e alternativas de política industrial. 2013. 201f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CASEIRO, L. C. Z.; MASIERO, G. OFDI promotion policies in emerging economies: the Brazilian and Chinese strategies. *Critical perspectives on international business*, v. 10, n. 4, 2014, p. 237-255. Disponível em: <www.emeraldinsight.com/1742-2043.htm>. Acesso em: 8 abr. 2016.

ESTADÃO. Agência Estado. Lafer defende "competência negociadora" do Itamaraty. *Estadão*, São Paulo, 15 set. 2002. Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lafer-defende-competencia-negociadora-do-itamaraty,20020915p56894>. Acesso em: 5 nov. 2015.

ESTADÃO. Landim, R.; Leopoldo, R.; Tereza, I. BNDES decide abandonar política de criação de "campeãs nacionais". *Estadão*, São Paulo, 22 abr. 2013. Economia&Negócios. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-decide-abandonar-a-politica-de-criacao-de-campeas-nacionais,151356e>. Acesso em: 14 abr. 2016.

FDC. Fundação Dom Cabral. Núcleo de Estratégia e Negócios Internacionais. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2014: a força da marca Brasil na criação de valor internacional.* 2014, 52f. Disponível em: <http://www.fdc.org.br>. Acesso em: 16 nov. 2014.

FDC. Fundação Dom Cabral. Núcleo de Estratégia e Negócios Internacionais. *Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2015: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo.* 2015, 92f. Disponível em: <http://www.fdc.org.br>. Acesso em: 23 mar. 2016.

HYMER, S. H. *The international operations of national firms:* a study of direct investment. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1976.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J-E. The internationalization process of the firm – a model of knowledge development and increasing of foreign market commitments. *Journal of International Business Studies*, v. 8, n. 1, 1977, p. 23-32. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/254397?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 4 mar. 2016.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J-E. The Uppsala internationalization process model revisited: from liability of foreignness to liability of outsidership. *Journal of International Business Studies*, v. 12, 2009, p. 1411-1431. Disponível em: <http://www.palgrave-journals.com/jibs/journal/v40/n9/pdf/jibs200924a.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

JOHANSON, J.; WIEDERSHEIM-PAUL, F. The internationalization of the firm: four Swedish cases. *Journal of Management Studies*, v. 12, 1975, p. 305-322. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-6486.1975.tb00514.x/pdf>. Acesso em: 11 ago. 2014.

KINDLEBERGER, C. P. *American business abroad: six lectures on direct investment*. New Haven, CT: Yale University Press, 1969.

KOSTOVA, T.; ZAHEER, S. Organizational legitimacy under conditions of complexity: the case of the multinational enterprise. *The Academy of Management Review*, v. 24, n. 1, Jan. 1999, p. 64-81. Disponível em: <http://amr.aom.org/content/24/1/64.short>. Acesso em: 8 mar. 2016.

LUO, Y.; MEZIAS, J. M. Liabilities of foreignness: concepts, constructs, and consequences. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, 2002, p. 217-221. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1075425302000662>. Acesso em: 6 set. 2014.

LUO, Y.; QIUZHI, Xue; HAN, Binjie. How emerging market governments promote outward FDI: experience from China. *Journal of World Business*, v. 45, issue 1, Jan. 2010, p. 68-79. Disponível em: <http://www.nyenrode.nl/FacultyResearch/Entrepreneurship-Stewardship/ICBD/Europe%20China%20Institute/research/Documents/reading%20room/How%20

emerging%20market%20governments%20promote%20outward%20FDI.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2014.

LUO, Y.; SHENKAR, O.; NYAW, M-K. Mitigating liabilities of foreignness: defensive versus offensive approaches. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, 2022, p. 283-300. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S107542530200073X>. Acesso em: 6 set. 2014.

MARQUES, J. C. *Business and diplomacy in the age of globalization:* Brazilian multinational corporations. 2010. 32f. Paper (Brazilian Studies Program), Latin American Centre, University of Oxford, Oxford, 2010. Disponível em: <http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/BSP%2006%202010%20MARQUES.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

MARQUES, J. C. *Foreign policy and the private sector in Brazil*: from corporatism to business diplomacy. 2009. 234 f. Thèse (Doctorat en Relations Internationales, Sciences Politiques) – Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Université de Genève, Genebra.

MEZIAS, J. M. et al. National cultural distance as liability of foreignness: the issue of level of analysis. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, 2002, p. 407-421. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1075425302000947>. Acesso em: 6 set. 2014.

MEZIAS, J. M. How to identify liabilities of foreignness and assess their effects on multinational corporations. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, 2002, p. 265-282. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/10754253/8/3>. Acesso em: 1º mar. 2016.

MEZIAS, J. M. *Labor lawsuits: a source of disadvantage for foreign subsidiaries in the United States*. 1999. 102f. Tese (Doutorado) − Stern School of Business, New York University. Disponível em: <http://search.proquest.com/docview/304483151/>. Acesso em: 26 fev. 2015.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Câmara de Comércio Exterior. CAMEX. *Resolução nº 77, de 21/9/2016*. Adota o Regimento Interno da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX. Brasília, 22/9/2016. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/legislacao>. Acesso em: 17 out. 2016.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Postal nº 444, de 25/2/1971*. Programa de Promoção Comercial Para 1971.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica nº 84428, de 12/1/2012*.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. *Circular Telegráfica nº 101828/540, de 4/8/2016*.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Instituto Rio Branco. *Curso de Altos Estudos. Teses Aprovadas (1979-2013)*. 165f. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/curso_de_altos_estudos_-_cae.xml>. Acesso em: 3 abr. 2016.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. *Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores no Seminário Comemorativo dos 50 anos do DPR*. 50 DPR: meio século promovendo as exportações brasileiras e atraindo investimentos. Brasília, 14 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=12112>. Acesso em: 29 dez. 2016.

SANTOS, L. B. Políticas públicas e internacionalização de empresas brasileiras. *Sociedade & Natureza*, Uberlândia, v. 27, n. 1, jan./abr. 2015, p. 37--52. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320150103>. Acesso em: 7 abr. 2016.

SCHNEIDER, B. R. Big business in Brazil: leveraging natural endowments and state support for international expansion. In: BRAINARD, L.; MARTINEZ-DIAZ, L (Org.). *Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in a global economy*. Washington: Brookings Institution Press, 2009. cap. 7, p. 159-185. Disponível em: <http://library.uh.edu/record=b4186762~S11>. Acesso em: 7 abr. 2016.

SENNES, R. La inserción económica internacional de Brasil: desafíos del Gobierno de Dilma Rousseff. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, abr. 2012, p. 151-173. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41635276?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SENNES, R.; MENDES, R. C. Public policies and Brazilian multinationals. In: RAMSEY, J.; ALMEIDA, A. (Org.). *The rise of Brazilian Multinationals: making the leap from regional heavyweights to true multinationals*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009. cap. 7, p. 157-173.

SERRA, S. B. *Comércio exterior – Brasil*: exportação de serviços de consultoria e de engenharia. 1982. 152f. Tese (V Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1982.

SETHI, D.; GUISINGER, S. Liability of foreignness to competitive advantage: how multinational enterprises cope with the international business environment. *Journal of International Management*, v. 8, issue 3, p. 223-240, 2002. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1075425302000674>. Acesso em: 6 set. 2014.

SOUSA, A. T. L. M. Passando em revista: políticas públicas para a internacionalização das empresas brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, abr. 2013, Araraquara. *Anais eletrônicos*. Araraquara: UNESP, 2013. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0481-13.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2014.

TEIXEIRA, C. A. L. *A modernização do sistema de promoção comercial do Itamaraty*. 2002. 114f. Tese (XLIV Curso de altos estudos) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2002.

UN (United Nations). *UN GLOBAL COMPACT. The world's largest corporate sustainability initiative*. Who we are. Our mission. Apresenta informações sobre o Pacto Global das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>. Acesso em: 25 out. 2016.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Division on Investment and Enterprise. Global value chains: investment and trade for development. *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. New York and Geneva, 2013, cap. IV, p. 121-202. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2013ch4_en.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2016.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Division on Investment and Enterprise. *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. New York and Geneva, 2014, 264p. Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=937>. Acesso em: 17 nov. 2014.

ZAHEER, S. Overcoming the Liability of Foreignness. *The Academy of Management Journal*, v. 38, n. 2, p. 341-363, Apr. 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/256683>. Acesso em: 20 ago. 2014.

ZAHEER, S.; MOSAKOWSKI, E. The dynamics of the liability of foreignness: a global study of survival in financial services. *Strategic management journal*, v. 18, n. 6, 1997, p. 439-463. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/(SICI)1097-0266(199706)18:6%3C439::AID-SMJ884%3E3.0.CO;2-Y/pdf>. Acesso em: 2 nov. 2014.

Entrevistas

ABIJAODI, C. E. *Diretor de Desenvolvimento Industrial, Confederação Nacional da Indústria (CNI)*. Brasília, edifício-sede da CNI, 18 nov. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

SANTOS, R. A. *Ministro Rodrigo de Azeredo Santos, Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador do Brasil em Teerã. Brasília: 20 jul. 2016. Entrevista concedida por telefone.

BARELLA, J. R. R. *Presidente do Conselho de Administração, PROGEN*. Brasília: 28 out. 2015. Entrevista concedida por telefone. Gravada em arquivo digital.

BRECHBÜLER, P. *Diretor Institucional - Segmento Internacional de Construção, Queiroz Galvão*. Brasília: 7 dez. 2015. Entrevista concedida por correio eletrônico.

FOLDES, S. *Superintendente da Área Internacional, BNDES*. Brasília: 10 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

FONSECA, R. C. *Diretor Internacional da Vice-Presidência de Relações Corporativas, Andrade Gutierrez*. Brasília: 4 nov. 2015. Entrevista concedida por correio eletrônico.

GAMA, R. *Embaixador Rubens Gama, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR).* Diretor do Departamento de Imigração e Assuntos Jurídicos, do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: residência do entrevistado, 29 out. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

JAGUARIBE G. de M., R. *Embaixador Roberto Jaguaribe, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR).* Presidente da APEX BRASIL. Embaixador do Brasil em Pequim. Brasília: 29 out. 2015. Entrevista concedida por telefone.

JANK, M. *Vice-Presidente de Assuntos Corporativos e Desenvolvimento de Negócios, BRF.* Brasília: 31 out. 2015. Entrevista concedida por telefone.

JULIANO, A. C. *Vice-Presidente Executivo de Negócios Internacionais, Camargo Corrêa.* Brasília: escritório da Camargo Corrêa, 5 nov. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

LAHMANN, W. *Diretor-Executivo, Eurofarma.* Entrevista concedida em duas etapas, pessoalmente e por telefone. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 13 nov. 2015. Brasília: por telefone, 18 nov. 2015.

LAZARY TEIXEIRA, C. A. *Embaixador do Brasil em Quito.* Brasília: 29 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

LEAL, J. H. A. *Coordenador de Internacionalização, Apex-Brasil.* Brasília: 8 jun. 2016. Entrevista concedida por correio eletrônico.

MANTOVANI, T. *Gerente do Centro de Produção Cooperada, Fundação CERTI.* Brasília: 1º ago. 2016. Entrevista concedida por telefone.

MATOS, A. de M. *Chefe do Departamento Internacional, Correios.* Brasília: Edifício-sede dos Correios, 5 nov. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

NETTO, F. T. F. *Embaixador Francisco Thompson Flores Netto, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR).* Embaixador aposentado. Brasília: 29 out. 2015. Entrevista concedida por telefone. Gravada em arquivo digital.

NICOLICH, M. *Presidente, Braskem America*. Brasília: 28 jul. 2016. Entrevista concedida por telefone.

NOGUEIRA, J. C. M. *Diretor de Relações Internacionais, ODEBRECHT*. Brasília: 8 dez. 2015. Entrevista concedida por correio eletrônico.

NOGUEIRA, R. N. P. *Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores. Embaixador aposentado. Brasília: Palácio Itamaraty, 3 nov. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

PAVAN, F. *Consultor de empresas brasileiras para a área de internacionalização*. Brasília: 28 out. 2015. Entrevista concedida por telefone. Gravada em arquivo digital.

PEDROSO, L. V. *Embaixador Luiz Villarinho Pedroso, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador aposentado. Brasília: 9 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

PIERSON, S. B. *Gerente do Centro de Negócios da Apex-Brasil em Miami*. Brasília: 16 nov. 2016. Entrevista concedida por telefone.

PORTOLÁN, R. *Gerente de Operações Comerciais – Mercado Externo, MARCOPOLO*. Brasília: 29 nov. 2015. Entrevista concedida por email.

RAPESTA, N. A. M. *Embaixador Norton Rapesta, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador do Brasil no Kuaite. Brasília: 24 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

RIBEIRO, G. L. B. R. L. *Embaixador Guilherme Luiz Belford Roxo Leite Ribeiro, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador aposentado. Brasília: 29 out. 2015. Entrevista concedida por telefone. Gravada em arquivo digital.

SAADE, M. E. *Embaixador Mario Ernani Saade, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador aposentado. Brasília: 26 maio 2016. Entrevista concedida pessoalmente.

SARDINHA, H. *Embaixador Henrique Sardinha, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador do Brasil em Tel Aviv. Brasília: 23 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

SENNE, M. *Diretor de Relações Externas, Vale*. Brasília: 9 nov. 2015. Entrevista concedida por correio eletrônico.

SERRADOR, J. *Diretor de Relações Externas, EMBRAER*. Brasília: escritório da EMBRAER, 30 out. 2015. Entrevista concedida pessoalmente. Gravada em arquivo digital.

SIMÃO, J. L. *Vice-Presidente de Relações Institucionais, OI*. Brasília: escritório da OI, 16 nov. 2015. Entrevista concedida pessoalmente.

SOUZA, C. M. V. *Embaixador Celso Marcos Vieira de Souza, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador aposentado. Brasília: 29 out. 2015. Entrevista concedida por telefone. Gravada em arquivo digital.

VILALVA, M. *Embaixador Mário Vilalva, ex-Diretor do Departamento de Promoção Comercial (DPR)*. Embaixador brasileiro em Berlim. Brasília: 4 nov. 2015. Entrevista concedida por telefone.

A Inteligência Comercial sob a ótica de Larry Kahaner, Michael Porter e Elaine Marcial

Félix Baes Baptista de Faria*

Resumo

A inteligência comercial (IC) constitui processo informacional proativo que conduz à melhor tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. Trata-se de processo sistemático que visa identificar as forças que regem os negócios, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a agir antecipadamente, bem como proteger o conhecimento gerado. De acordo com Elaine Marcial, Kahaner foi quem melhor definiu o processo de IC. O trabalho de Elaine Marcial tem a vantagem de apresentar, de forma clara e objetiva, os principais conceitos e a evolução histórica da inteligência comercial. Larry Kahaner enfatiza que a base da IC está na diferenciação entre informação e inteligência e que, para apoiar a tomada de decisões, os executivos necessitam de inteligência e não de informação. Nesse contexto, o professor Michael Porter sinaliza que o propósito da competição não é a superação de rivais, mas a obtenção do lucro. A estrutura das cinco forças de Michael Porter facilita o entendimento dos objetivos reais da competição, já que se trata de uma luta que envolve diversos competidores e não apenas concorrentes. Apesar de recente, a IC vem crescendo no Brasil e empresas brasileiras estão cada vez mais propensas a recorrer a ferramentas de inteligência no mercado. A inteligência comercial, mais do que nunca, reveste-se de importância estratégica para que os tomadores de

* Diplomata de carreira desde 1999, Oficial da Ordem do Rio Branco; serviu na Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos em Washington DC (DELBRASUPA); na Embaixada do Brasil em Quito e na Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL em Montevidéu (BRASALADI). Chefia atualmente a Divisão de Seguimento de Cúpulas (DSC/DMR). Chefiou a Divisão de Inteligência Comercial (DIC/DPR) entre 2012 e 2013 e de janeiro de 2017 a maio de 2018. O autor agradece as inestimáveis contribuições da doutora Elaine Marcial para a realização do trabalho.

decisão públicos levem potenciais exportadores e investidores nacionais a abrirem portas em mercados estratégicos para o setor produtivo nacional.

Palavras-chave: Inteligência Comercial, estratégia competitiva, sistema de inteligência, cinco forças, cenário, minimizar riscos.

De acordo com a Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva (ABRAIC, 2012), a inteligência comercial constitui processo informacional proativo que conduz à melhor tomada de decisão, seja ela estratégica ou operacional. Trata-se de processo sistemático que visa identificar as forças que regem os negócios, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a agir antecipadamente, bem como proteger o conhecimento gerado. Esse processo informacional é composto pelas etapas de coleta e busca ética de dados, informes e informações formais e informais (tanto do macroambiente como do ambiente competitivo e interno da empresa), análise de forma filtrada e integrada e respectiva disseminação. No Brasil, a IC também tem sido denominada de inteligência de mercado, inteligência competitiva, inteligência estratégica, dentre outros.

Em *Competitive Intelligence: How to Gather, Analyze, and Use Information to Move your Business to the Top*, o jornalista e autor norte-americano Larry Kahaner assevera que, no ambiente de negócios atual, ter as informações certas já não é suficiente. Em um mundo onde os concorrentes são mais ferozes do que nunca, as tecnologias em rápida mudança alteram as regras do jogo diariamente e uma estratégia de negócios equivocada pode destruir sua empresa. Essa situação leva os gerentes a buscarem novas formas de tomar decisões. Para Kahaner, muitos gerentes de empresas acreditam que a informação é a chave do sucesso e que, caso possuírem informações suficientes, tomarão a decisão acertada. Nada poderia estar mais longe da verdade, segundo o autor.

Kahaner assevera que uma informação é meramente o ponto de partida do processo decisório de uma organização e não o seu fim. Em outras palavras, por mais importante que seja a qualidade da informação, o que o profissional de inteligência comercial (IC) faz com ela, a forma como ele a analisa e processa é muito mais importante. Transformar informações e dados brutos em inteligência acionável está se tornando rapidamente a ferramenta de gerenciamento mais importante dos líderes empresariais. Para esses líderes empresariais e outros gestores bem-sucedidos, a idade

da informação acabou e a era da inteligência começou "for them and other forward-thinking, successful managers, the age of information is over and the age of intelligence has begun" (KAHANER, 1996, p. 17).

Na visão de Kahaner, o processo de transformar informações em inteligência e entrar na era da inteligência é chamado de inteligência competitiva (ou inteligência comercial). A IC constitui processo adaptado de técnicas usadas pela inteligência política e militar durante a Guerra Fria, tendo-se convertido, de acordo com o autor, num processo simples de quatro etapas, que pode tanto promover quanto levar à falência empresas de qualquer tamanho e de qualquer setor produtivo. Nesse contexto, Kahaner define IC como um programa sistemático que reúne e analisa informações sobre as atividades de concorrentes, bem como as tendências gerais do ambiente de negócios para promover os objetivos de uma determinada empresa "competitive intelligence is a systematic program for gathering and analyzing information about your competitor's activities and general business trends to further your own company's goals*"* (KAHANER, 1996, p. 18).

De acordo com a dra. Elaine Marcial, a evolução histórica das práticas de IC e seu fundamento teórico estão intimamente vinculados à história da Inteligência aplicada pelos órgãos de Inteligência Militar e de Estado. Esse vínculo suscitou e ainda suscita, até certo ponto, confusão entre os conceitos de IC com a prática de espionagem. Ainda que ambas as atividades tenham como objetivo comum a coleta de dados e o processamento de informações não disponíveis, é importante esclarecer a grande diferença entre as duas atividades. A espionagem consiste em coletar dados protegidos por meio de métodos antiéticos, a exemplo de interceptações de telecomunicações, com vistas a beneficiar um país, uma organização específica ou um indivíduo. Já a IC constitui "processo intelectual de produção de informação, cujos métodos de coleta e monitoramento restringem-se a atividades éticas e legais" (MARCIAL, 2007). É nesse sentido que Kahaner argumenta que a IC, quando praticada de forma responsável é legal e ética, embora algumas empresas tenham sido identificadas roubando informações, realizando escutas telefônicas e invadindo escritórios, o que levou-as a ingressar no reino escuro da espionagem industrial.

Kahaner sublinha que, atualmente, a maioria das empresas não pratica esse tipo de ilegalidade, sobretudo por se tratarem de práticas

desnecessárias, uma vez que praticamente todas as informações que necessitam encontram-se disponíveis, embora às vezes propositadamente ocultadas ou difíceis de encontrar. À época em que escreveu o clássico *Competitive Intelligence*, Kahaner enfatizou que a IC tornou-se a arma por excelência na guerra mundial da economia, que opõe nações contra nações. Enquanto as grandes potências estão se afastando das armas tradicionais de destruição em massa, elas estão, ao mesmo tempo, se movendo em direção a armas econômicas como a IC para garantir sua soberania nacional e sobrevivência. Com efeito,

> Competitive Intelligence has become the latest weapon in the world war of economics, which pits nations against nations. While the major powers are moving away from traditional weapons of destruction, they are moving toward economic weapons like competitive intelligence to ensure their national sovereignty and survival. (KAHANER, 1996, p. 17).

De acordo com Elaine Marcial (MARCIAL, 2007), Kahaner foi quem melhor definiu o processo de IC. Trata-se, segundo ela, de uma descrição simples e objetiva, além de ser uma das mais citadas na literatura que versa sobre o tema. O ponto forte da definição de IC de Kahaner encontra-se na sua simplicidade, uma vez que facilita o trabalho do analista no momento de aplicar a teoria à prática. Larry Kahaner (1996) conceitua a IC como um programa sistemático para coletar e analisar informação sobre as atividades de seus competidores e tendências de negócios para atingir os objetivos da empresa. O autor também enfatiza que a base da IC está na diferenciação entre informação e inteligência e que, para apoiar a tomada de decisões, os executivos necessitam de inteligência e não de informação.

Kahaner refere-se aos Estados Unidos como a nação mais rica em informações no mundo. Sustenta que o país possui mais informações produzidas, armazenadas e que fluem pelos computadores e redes do que em qualquer outro lugar do planeta. Segundo o autor, essa enorme quantidade de fatos faz com que os norte-americanos pensem que os dados são importantes, sobretudo pelo fato de vivermos na era da informação. Entretanto, os que pensam dessa forma não poderiam

estar mais equivocados. Para Kahaner, embora essa situação tenha sido verdadeira há vários anos, não é mais o caso hoje em dia.

Com efeito, numa era marcada pela hiperinformação e pela hiperconexão, as informações e dados acabaram se convertendo em meras *commodities*, facilmente acessíveis no mercado. Por essa razão Kahaner argumenta que a informação bruta não representa mais uma vantagem. Ou seja, a vantagem do empresário sobre seu concorrente depende de sua habilidade de analisar o comportamento dos preços, dos rivais e outros fatores. Em suma, a forma com que o empresário transforma informação bruta em inteligência utilizável é o que diferencia o empresário bem-sucedido daquele que falha, "the company that knows how to turn information into intelligence will succeed, and the company that doen't will fail" (KAHANER, 1996, p. 22).

Segundo Marcial (2015), Kahaner define a produção de inteligência como um círculo formado pelas etapas de planejamento e direção, coleta, análise e difusão. Essas etapas devem ser compreendidas como um conjunto de processos pelo qual, por meio de agregação de valores aos insumos informacionais, se transformam dados e pedaços de informação em inteligências para a tomada de decisão. Ele defende o formato circular, pois parte do pressuposto de que a atividade de inteligência é permanentemente exercida e que a entrega da inteligência ao tomador de decisão gera novas demandas.

Kahaner esclarece que a unidade básica de um sistema de inteligência competitiva é o ciclo da inteligência. Trata-se do processo pelo qual a informação bruta é transformada em inteligência. O processo que é usado pelas empresas é semelhante ao que é empregado pela Central Intelligence Agency (CIA) e outras organizações pertencentes à comunidade de inteligência em todo o mundo. A beleza do processo reside em sua simplicidade, uma vez que existem apenas quatro passos a serem seguidos:

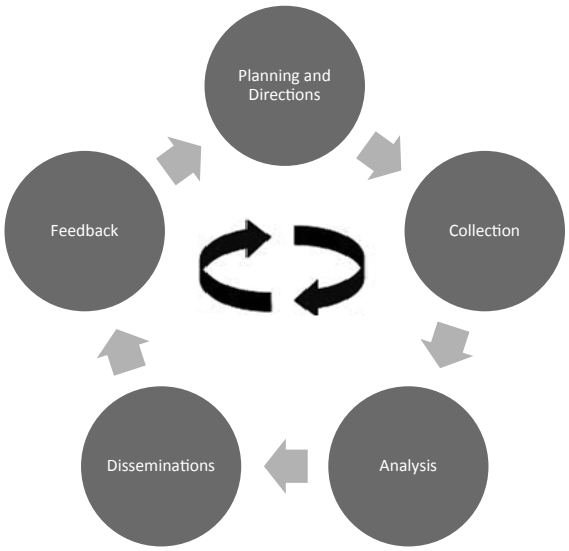
1. *Planejamento e direção*: trata-se da etapa em que a gerência se envolve e decide o que irá precisar em matéria de inteligência. Esta é também a parte do ciclo em que o profissional de inteligência competitiva decide qual curso ele deve tomar no cumprimento de suas funções.

2. *Coleta*: esta fase consiste na efetiva coleta de informação bruta a partir da qual a inteligência será produzida. Como a grande maioria das informações que serão coletadas são de domínio público, em regra elas estarão disponíveis para quem quiser e souber onde procurá-las. Entre as fontes de pesquisa destacam-se periódicos, relatórios anuais, livros, transmissões, discursos, bases de dados e assim por diante.

3. *Análise*: essa fase é geralmente considerada a mais difícil do ciclo de produção de IC. A análise requer habilidade e persistência por parte do profissional, pois exige que ele avalie a informação, procure padrões e crie diferentes cenários com base nas lições aprendidas. Apesar de as análises terem como base informações lógicas e concretas, os analistas devem estar aptos para preencher lacunas e desenvolver suposições sofisticadas sobre possíveis resultados.

4. *Divulgação*: trata-se do último passo do ciclo, que consiste na distribuição da inteligência para aqueles que a solicitaram. É o momento em que os analistas irão sugerir possíveis cursos de ação com base em seu trabalho. Eles deverão ser capazes de apresentar suas recomendações e defendê-las com argumentos lógicos. A inteligência resultante também será distribuída às demais empresas que souberem utilizá-la (vide figura 1. Ciclo de produção de inteligência comercial de Larry Kahaner).

Figura 1 – Ciclo de produção de inteligência comercial de Larry Kahaner



Fonte: The Basics of Competitive Intelligence: By Larry Kahaner author of Competitive Intelligence. Disponível em: <http://www.exinfm.com/training/pdfiles/intro_comp_intelligence.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2016.

Kahaner recomenda que a empresa interessada em tomar decisões estratégicas acertadas implementem um Sistema de Inteligência Comercial (SIC) com vistas a antecipar mudanças no mercado. As empresas que dirigem seus esforços de inteligência no rastreamento de mudanças no mercado raramente são surpreendidas por eventos que afetam seus negócios. Por outro lado, as empresas que não estiverem atentas a essas mudanças podem ser surpreendidas por eventos inusitados e negativos para seus empreendimentos. Um caso clássico aqui foi a leitura errada que as montadoras de automóveis norte-americanas fizeram das mudanças no mercado local na década de 1970. O aumento do custo da gasolina e a diminuição do tamanho das famílias norte-americanas foram dois dos vários fatores que transformaram a face do mercado estadunidense. Enquanto Detroit não respondeu às necessidades daqueles que desejavam automóveis de alta qualidade, empresas japonesas que implementavam práticas de IC o fizeram, o que facilitou sua penetração no mercado norte-americano. Além de ser estratégico para a antecipação de mudanças no mercado, os SICs também permitem antecipar as ações de potenciais

concorrentes; descobrir novos rivais; aprender com os êxitos e falhas dos demais atores do mercado e desenvolver uma visão crítica de seu próprio negócio "many companies, especially large corporations, think internally. Methods become stale and outmoded. Competitive Intelligence exposes you to new ideas and concepts. It causes you to become externally focused" (KAHANER, 1996, p. 27).

A IC utiliza modelos de análise para antecipar movimentos e tendências de mercado, clientes, consumidores, concorrentes e competidores. As práticas de IC buscam, ademais, minimizar riscos empresariais, de forma ética e legal. Diante da complexidade dos negócios, a IC tem se tornado cada vez mais estratégia competitiva. Cumpre, nesse contexto, abordar o trabalho do professor Michael Porter, autor do livro *Competitive Strategy*, no qual descreve a estratégia competitiva como ações ofensivas e defensivas de uma empresa para criar uma posição sustentável dentro da indústria.

Ao pensarmos em comércio internacional, é muito oportuno fazer referência à Strategic and Competitive Intelligence Professionals (SCIP), entidade muito valorizada por empresários internacionais, tendo o professor Porter sido um de seus fundadores. Dentre os associados da SCIP destacam-se profissionais de *marketing*, acadêmicos e membros do governo norte-americano, inclusive funcionários do Departamento de Estado (DoS) e das agências de segurança dos Estados Unidos, a exemplo da CIA. A SCIP possui uma característica única nos EUA: constitui uma das associações americanas que reúne o maior número de mestres e doutores associados, proporcionalmente. A página da internet da SCIP informa que:

> SCIP will be the global organization of choice for professionals engaged in strategic, integrated and competitive intelligence and related organizational decision influencing disciplines. SCIP will be the premier advocate for the skilled use of intelligence to enhance business decision-making and organizational performance to create competitive advantage (SCIP, 2018).

É em Estratégia Competitiva que Porter desenvolve a base conceitual para a compreensão das forças subjacentes à concorrência nos setores, capturada pelo conceito das "cinco forças", estrutura que se aplica a todos os setores pelo simples motivo de que abrange relações fundamentais para

todo o comércio (entre compradores e vendedores, entre vendedores e fornecedores, entre vendedores e concorrentes e entre oferta e demanda). A obra permite que as organizações antecipem e se preparem para oscilações súbitas da concorrência e mudanças na estrutura da indústria, atividades praticadas sistematicamente pelos profissionais de IC para que estejam capacitados a antecipar movimentos que irão ocorrer no ambiente de negócios.

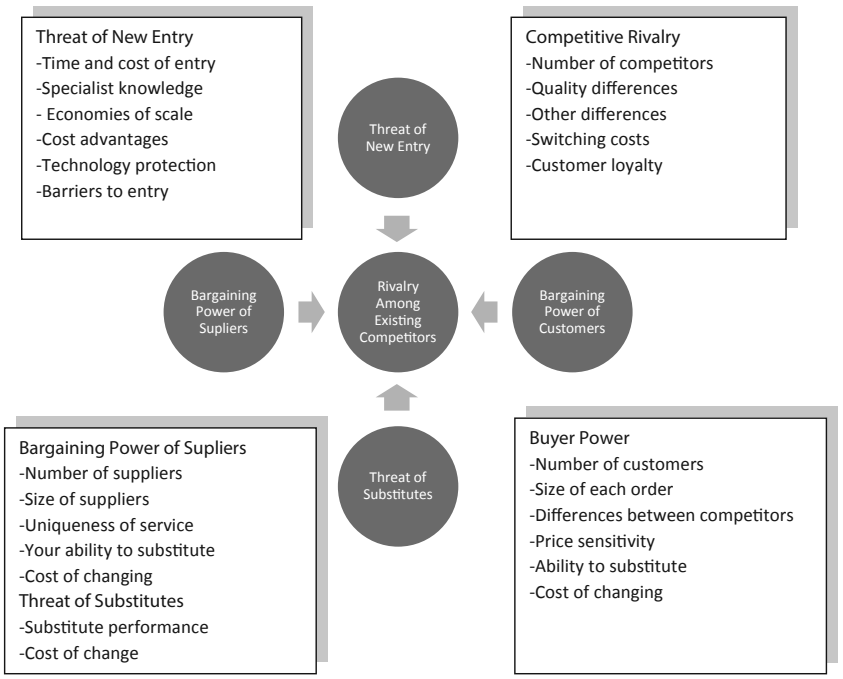
Em Entendendo Michael Porter: o guia essencial da competição e estratégia, Joan Mangretta (2012) faz uma conexão entre diversos conceitos desenvolvidos por Porter, como a essência da competição; as cinco forças; a cadeia de valor; a criação de valor e as escolhas (*trade-offs*, entre outras). A estratégia explica como uma organização, face à competição, poderá alcançar um desempenho superior. Ao explicar o pensamento de Porter, Mangretta questiona a tendência frequente dos gestores de associarem a competição a uma guerra, a um jogo de soma zero pelo domínio, em que só prevaleceriam os alfas (MANGRETTA, 2012). Essa visão é tida por Porter, segundo a autora, como um pensamento imperfeito e destrutivo, uma vez que a prescrição de Porter para o sucesso nos negócios seria almejar ser inigualável e não o melhor. A criação de valor, e não de derrota dos concorrentes, estaria no cerne da competição. Conforme sustenta Porter:

> Outro equívoco gira em torno da necessidade de escolher entre baixo custo e diferenciação. Em minha opinião, ser o produtor de custo mais baixo e ser realmente diferenciado e cobrar um preço maior raramente são compatíveis. As estratégias bem-sucedidas exigem a opção por uma coisa ou outra, ou poderão ser facilmente imitadas. Ficar preso no meio – expressão que cunhei – é receita certa para o desastre. Às vezes, empresas como a *Microsoft* avançam tanto que parecem evitar a necessidade de opções estratégicas, mas isso acaba se tornando sua maior vulnerabilidade [...] uma posição estratégica é um caminho, não um ponto fixo (PORTER, 2004, p. 20).

Para Mangretta (2012) a competição vai muito além de um confronto direto entre concorrentes que disputam uma venda. Trata-se de uma luta acirrada por lucros e pelo valor criado por um setor da indústria. A autora aponta que "a maioria das pessoas considera a competição uma disputa direta entre rivais [...] contudo esse modo de pensar acerca da

competição é muito limitado" (MANGRETTA, 2012.). Ao fazer alusão ao pensamento de Porter, a autora sinaliza que o propósito da competição não é a superação de rivais, mas a obtenção do lucro. A estrutura das cinco forças de Michael Porter (1990), conforme ilustrado na figura 2, facilita o entendimento dos objetivos reais da competição. Essas cinco forças, quais sejam, (i) a rivalidade entre os competidores; (ii) o poder de negociação dos compradores; (iii) o poder de negociação dos fornecedores; (iv) a ameaça dos substitutos; e (v) a ameaça de novos entrantes, determinam a estrutura do setor industrial e desafiam diversos conceitos amplamente difundidos na literatura relativa à IC.

Figura 2 – As cinco forças de Michael Porter



Fonte: Elaboração própria, com base em Michael Porter. PORTER, M. *Vantagem Competitiva:* Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 1990.

Conforme asseverou Mangretta ao fazer alusão a Porter, um dos conceitos errôneos mais difundidos sobre competição é a ideia de que o êxito nos negócios resulta de ser o melhor. A autora busca esclarecer outro

equívoco, também amplamente difundido no meio empresarial: a de que a competição consiste em uma disputa direta entre rivais. Essa forma de visualizar a competição tende a ser muito limitada, segundo a autora, de vez que, na sua opinião, o real objetivo da competição não é superar rivais, nem conquistar vendas, mas sim obter lucros, meta que acaba sendo mais complexa. Trata-se de uma luta que envolve diversos competidores e não apenas concorrentes. As empresas competem por lucros com seus rivais, mas estão engajadas também em uma batalha por lucros com seus clientes, que preferem obter mais a um custo menor; competem também com seus fornecedores, que preferem ganhar mais e entregar menos; com os fabricantes de bens e prestadores de serviços, que podem ser substituídos. É nesse contexto que Porter assevera que a configuração das cinco forças revela de imediato como funciona um determinado setor e como ele gera valor. Em outras palavras, as cinco forças de Porter explicam a lucratividade do setor, razão pela qual, para o autor, a questão real da competição não consiste em superar concorrentes, mas em obter lucros.

> Para qualquer organização em via de avaliar ou formular uma estratégia, a estrutura das cinco forças é o ponto de partida. A estratégia explica como uma organização, diante da competição, alcançará desempenho superior. A estrutura das cinco forças concentra a atenção na competição a ser enfrentada e fornece os parâmetros para medir o desempenho superior. Ela explica os preços e custos médios do setor, e, portanto, a lucratividade média a ser superada (MANGRETTA, 2012, p. 52).

Em suma, as cinco forças competitivas refletem o fato de que a concorrência em uma organização não se limita aos participantes estabelecidos. Para Porter (2004) clientes, fornecedores, substitutos e potenciais entrantes são todos concorrentes no mundo dos negócios. Todas as cinco forças competitivas em conjunto determinam não somente a intensidade da concorrência para a organização, mas também a rentabilidade, sendo que as forças mais acentuadas predominam e tornam-se cruciais para a formulação da estratégia competitiva.

Posteriormente, em 1985, Porter publicou Vantagem Competitiva, trabalho destinado a organizações, empresários e profissionais da IC para que avaliem sua posição competitiva e implementem as etapas de

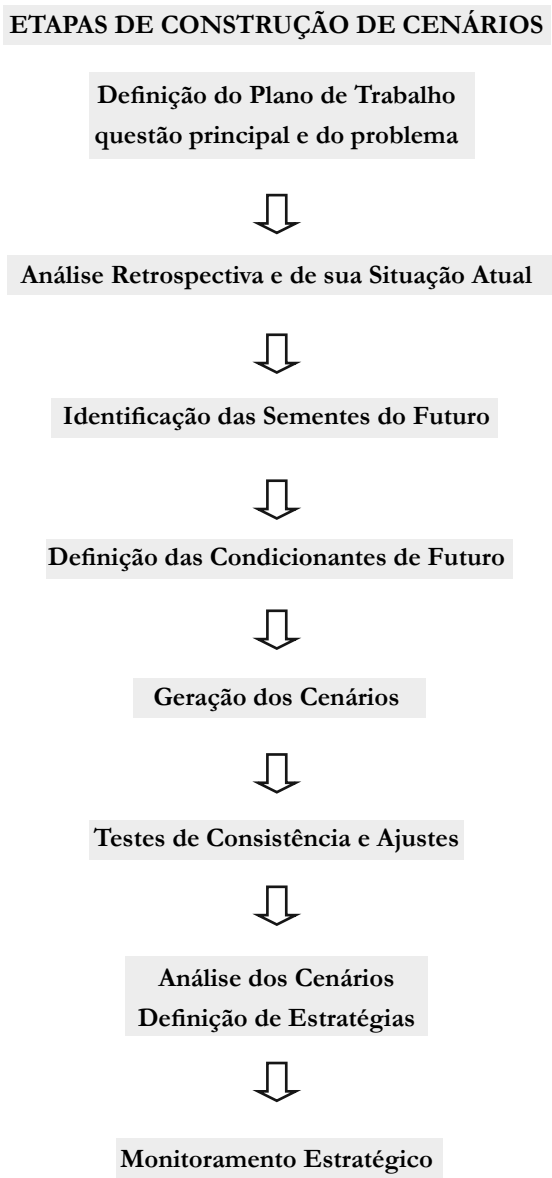
ação necessárias para aprimorá-la. Na obra, Porter busca mostrar que a vantagem competitiva não consiste em derrotar rivais, mas em criar valor único para os clientes. A vantagem competitiva surge fundamentalmente da busca de um desempenho superior, resultante de preços maiores, custos menores, ou ambos, de modo sustentável (Mangretta, 2012).

Ao comentar a relação entre IC e estudos de futuro em Análise Estratégica: Estudos de Futuro no Contexto da Inteligência Competitiva, Elaine Marcial também ressalta a inter-relação entre inteligência e prospectiva. Marcial define IC como uma atividade analítica; voltada para o futuro; sistemática; pertencente ao mundo empresarial; ética e legal nos processos de reunião de dados. A autora assevera que o objetivo da IC consiste em apoiar a tomada de decisão estratégica, sobretudo para que a empresa obtenha um desempenho melhor que o de seus concorrentes, por meio do aprendizado do comportamento dos fornecedores, clientes, reguladores e pela antecipação de movimentos que ocorrerão no ambiente competitivo no futuro.

Os cenários e minicenários têm o propósito de auxiliar os profissionais de IC na construção de cenários voltados para questões pontuais, que apresentam elevado grau de incerteza e impacto para a organização, em um horizonte temporal relativamente curto. Na literatura que versa sobre IC, há um consenso em torno do fato de que a construção de cenários constitui o método mais adequado para antecipar possíveis movimentos que irão ocorrer no futuro e impactar (negativamente ou de forma positiva) na organização.

A construção de cenários e sua utilização para apoiar decisões estratégicas buscam (i) minimizar os riscos vinculados a ambientes em constante mudança; (ii) facilitar a definição de estratégias em um mundo cada vez mais incerto; (iii) auxiliar na construção do futuro programado; e (iv) evitar surpresas. Em regra, o horizonte temporal de cenários tende a variar entre cinco e dez anos, período considerado necessário para a definição de estratégias organizacionais (normalmente de longo prazo).

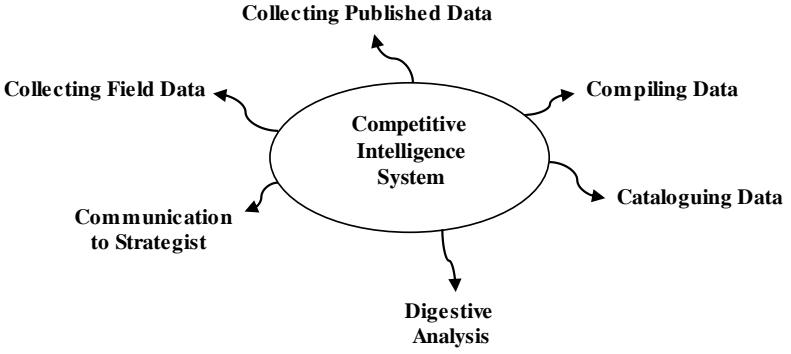
Figura 3 – Ilustração da metodologia de construção de cenários



Fonte: Produção própria com base na elaboração de Elaine Marcial.

Em entrevista que versa sobre a história e o papel da IC, Marcial sustenta que a inteligência comercial nada mais é do que um processo de produção de informação estratégica (MARCIAL 2016). Segundo a autora, o processo baseia-se numa metodologia científica, que requer um trabalho bem estruturado, sistematizado e exercido de forma constante com o propósito prioritário de evitar que as organizações sejam surpreendidas por eventos inusitados. Nesse contexto, a IC apoia o processo decisório e o planejamento da organização, por meio da elaboração de informação qualificada. Segundo Marcial, a própria natureza dessa informação – sensível e estratégica – requer que ela seja protegida. Por outro lado, o processo de IC permitirá que os gestores de uma organização monitorem o ambiente de negócios. A produção, a proteção e o monitoramento do ambiente de negócios constituem, para Marcial, os três pilares do Sistema de Inteligência Comercial (SIC), sistema esse que não é de natureza tecnológica, ainda que possa, segundo a autora, apoiar-se na tecnologia.

FIGURA 4 – SISTEMA DE INTELIGÊNCIA COMERCIAL (SIC)



Fonte: Elaboração própria.

O trabalho de Elaine Marcial tem a vantagem de apresentar, de forma clara e objetiva, os principais conceitos e a evolução histórica da inteligência comercial. A autora também descreve com precisão o processo de produção de IC e de funcionamento dos sistemas de inteligência. A obra de Marcial aborda os ensinamentos de Larry Kahaner; Washington Platt; Michel Godet, Michael Porter, entre muitos outros. A autora sustenta que não existe um único modelo de SIC, tendo em vista que cada organização

possui um sistema próprio, compatível com suas características e com o setor em que atua. Ressalta, ademais, que "existe a falta de uma definição formal do que venha a ser um SIC e quais as suas principais características" (MARCIAL, 2007, p. 40). Marcial expressa a preocupação de que, na literatura sobre o tema, apresenta-se tão somente definições das etapas para a implantação dos SICs, o que, segundo ela, é insuficiente, pois trata-se de lacuna que reduz os sistemas em consideração a serviços e produtos tecnológicos, tal como um *software*.

Após analisar e pesquisar as diversas abordagens sobre os SICs, Marcial sustenta que a base de todo e qualquer sistema provém da força de trabalho humana existente na organização, que deve estar motivada para compartilhar e apoiar o desenvolvimento da inteligência. A definição de SIC adotada por Elaine Marcial é a seguinte:

> O Sistema de Inteligência Competitiva é um sistema de atividades humanas, cujos elementos-chave se relacionam entre si com a finalidade de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência competitiva, bem como difusão dos resultados da produção da inteligência, de forma a apoiar a tomada de decisão na organização. O SIC é constituído por redes sociais e por um sistema de atividades, que inter-relacionados entre si apoiem a produção de inteligência na organização (MARCIAL, 2007, p. 40).

Ao discorrer sobre os objetivos e vantagens do SIC, Marcial enfatiza que o sistema é estratégico para o processo de produção da inteligência comercial; facilita o relacionamento entre os atores pertencentes ao SIC, disponibiliza tempestivamente inteligência comercial de qualidade e inovadora para a organização, resultando num aprimoramento do processo de tomada de decisões.

> O Sistema de Inteligência Competitiva caracteriza-se também como um processo de transformação, visto que, a partir da demanda de informação por parte dos decisores, o SIC é acionado com o objetivo de coletar os dados dispersos no ambiente e de conhecimento das pessoas para transformá-los em informação acionável, ou seja, inteligência pronta para a tomada de decisão. Para tanto, uma série de conexões são realizadas com o objetivo de obtenção dos dados necessários para a produção de inteligência. São nessas conexões

> mantidas ativas pela equipe de IC que resulta no fluxo permanente de informação no Sistema. (MARCIAL, 2007, p. 44).

As empresas operam atualmente em um mundo em que a informação está mais publicamente disponível do que nunca. Graças ao desenvolvimento da *Internet*, as informações sobre tendências de mercado, legislação, clientes, fornecedores, concorrentes, distribuidores e desenvolvimento de produtos está disponível com o clique de um mouse. Ferramentas de busca, bibliotecas *online*, *sites* da empresa e outras fontes de dados da era digital fornecem informações de forma cada vez mais abundante, de fácil acesso e processamento. Nos dias atuais, até mesmo práticas tradicionais de fornecimento de informações, como bibliotecas e publicações, estão se digitalizando. Nesse contexto, os provedores de informação estão aprimorando o atendimento para demandas de clientes cada vez mais exigentes, face a um mercado crescentemente competitivo.

Ressalte-se, entretanto que, em regra, a informação que não pode ser encontrada na Internet tende a ser a mais valiosa e necessária para os tomadores de decisão. O monitoramento dos concorrentes, por exemplo, é tido pelos analistas de IC como um tipo específico de informação de difícil acesso. A coleta dessas informações depende, na maioria das vezes, da perícia de profissionais de IC, que irão recolher informações do concorrente ou de outra fonte. Da mesma forma, informações técnicas, sobretudo aquelas provenientes de áreas em rápida evolução (e, portanto, confidenciais), como o desenvolvimento de produtos, são geralmente mal documentadas e requerem, portanto, o apoio de um analista de inteligência comercial. Em outras palavras, embora as informações gerais estejam frequentemente disponíveis em todos os sentidos da palavra, informações mais específicas, validadas e acionáveis para os tomadores de decisões requerem os serviços de um profissional especializado em IC.

Cumpre não confundir inteligência comercial (ou competitiva) com *Business Intelligence* (BI). O conceito de BI tem sido frequentemente utilizado, de forma equivocada, como sinônimo de inteligência comercial. *Business Intelligence* refere-se a todas as informações utilizadas por uma empresa para fins de tomada de decisão, tomando como base dados relativos à própria empresa, e não ao seu ambiente de mercado. As práticas de BI incluem dados de vendas, dados de produção e dados financeiros, coletados internamente, e não por agências externas. O BI geralmente

está estreitamente relacionado com os indicadores de desempenho das empresas:

> Business intelligence (BI) is a philosophy which includes the strategies, processes, applications, data, products, technologies and technical architectures used to support the collection, analysis, presentation and dissemination of business information. BI technologies are capable of handling large amounts of structured and sometimes unstructured data to help identify, develop and otherwise create new strategic business opportunities. The goal of BI is to allow for the easy interpretation of these large volumes of data. Identifying new opportunities and implementing an effective strategy based on insights can provide businesses with a competitive market advantage and long-term stability. BI technologies provide historical, current and predictive views of business operations. (CARTHUM TECHNOLOGIES, 2016).

No Brasil, a atividade de Inteligência Comercial teve início durante a década de 1990, quando se adotou, como marco inicial, o "Curso de Especialização em Inteligência Competitiva" (CEIC), cuja primeira edição realizou-se em 1997, no Rio de Janeiro. A partir de então, a atividade adquiriu nova dimensão, sobretudo com a criação da ABRAIC, no ano 2000. Nos últimos anos verifica-se um número cada vez maior de organizações públicas e privadas que investem em inteligência comercial (MARCIAL, 2010, v. 1).

Apesar de recente, a IC vem crescendo no Brasil e empresas brasileiras estão cada vez mais propensas a recorrer a ferramentas de inteligência no mercado. A Confederação Nacional de Indústrias (CNI), que coordena nacionalmente a Rede CIN, é a entidade máxima de representação da indústria brasileira. Criada em 1938, coordena um sistema formado por Federações da Indústria de 26 estados e do Distrito Federal, às quais estão filiados mais de 1.000 sindicatos patronais. O serviço de IC da Rede CIN reúne um conjunto de ações de IC que têm como objetivo subsidiar a estratégia de exportações de empresas, independentemente de seu porte e do estágio de interação que possui com os mercados globais. O serviço de IC da Rede CIN disponibiliza informações estratégicas sobre os principais mercados mundiais, com estatísticas, legislações, oportunidades comerciais, dentre outras.

Em matéria de IC, o Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (DEREX/FIESP) elabora perfis de mercado por meio de análises quantitativas (processamento de dados estatísticos) e qualitativas (prognósticos); realiza pesquisas de potenciais importadores para os produtos exportados pelo setor empresarial brasileiro e produz boletins de oportunidades de negócios, que divulgam oportunidades de investimentos, exportação, importação e formação de parcerias (*joint-ventures*) para a indústria nacional. Entre as outras ações de promoção comercial realizadas pelo departamento, destacam-se a busca de novos mercados por meio da organização de missões comerciais (arregimentação de empresários e organizações de missões ao exterior) e de rodadas de negócios (encontros de negócios entre empresários brasileiros e estrangeiros), bem como do apoio à participação brasileira em feiras internacionais.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), por sua vez, define IC como "um processo de aprendizagem definido pela competição. Com base em dados do mercado, permite a otimização da estratégia corporativa em curto e longo prazo" (SEBRAE, 2016). De acordo com a entidade, o aprimoramento da competitividade dos empreendimentos nacionais requer que se proceda, periodicamente, a um processo de atualização periódica das PMEs pela divulgação de informações estratégicas que atuam nos mais diversos segmentos da estrutura produtiva brasileira.

A vinculação da APEX-Brasil ao Itamaraty, por sua vez, permitiu estreitar a coordenação de ações conjuntas na área de IC, alinhando o cruzamento de informações obtidas sobre mercados-alvo, o que tem tornado o esforço de identificação de oportunidades de negócios para o setor produtivo nacional no mercado global mais produtivo e eficaz. Os excelentes resultados alcançados pelo exercício de priorização de mercados, processo que levou os Setores de Promoção Comercial (SECOMs) a colher, desde 2017, a sua percepção local de oportunidades e desafios nos países em que atuam com vistas a contribuir para o Planejamento Estratégico de alguns Projetos Setoriais da APEX, ilustra o êxito das ações coordenadas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência na área de inteligência comercial.

A inteligência comercial é fundamental para que os tomadores de decisão públicos levem potenciais exportadores e investidores nacionais a abrirem portas em mercados estratégicos, a exemplo dos Estados Unidos, da China, da Índia, da Rússia, bem como no Oriente Médio, na Aliança do Pacífico, na União Euroasiática e na União Europeia. O incremento das exportações do Brasil assim como a divulgação da Marca País constituem elemento chave para fomentar a internacionalização do setor produtivo brasileiro e fomentar a atração de investimentos estrangeiros diretos (IEDs). A inteligência comercial, mais do que nunca, reveste-se de importância estratégica para que esses objetivos sejam alcançados.

Referências Bibliográficas

APEX-Brasil. *Boletim Conjuntura e Estratégia.* Perspectivas Econômicas de Países do Continente Americano para o ano de 2013, 2013. Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/inteligenciaMercado/BoletimConjunturaEstrategia>. Acesso em: 20 dez. 2016.

Associação Brasileira dos Analistas de Inteligência Competitiva (ABRAIC), 2012. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/index.php?idAtual=1>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CARTHUM TECHNOLOGIES. *Business Intelligence,* 2016. Disponível em: <http://www.carthum.com/business-intelligence/>. Acesso em: 18 nov. 2016.

GODET, M. *La Prospective Stratégique pour les Entreprises et les Territoires.* Collection: Management Sup, Dunod, 2011, 2.ed.

KAHANER, L. *Competitive Intelligence: How to Gather, Analyze, and Use Information to Move tour Business to the Top. Part one: What is Competitive Intelligence?* New York: First Touchstone Edition, 1996.

MANGRETTA, J. *Entendendo Michael Porter:* o guia essencial da competição e estratégia. São Paulo: HSM Editora, 2012.

MARCIAL, E. *Estudos de Futuro no Contexto da Inteligência Competitiva.* Brasília: Thesaurus, 2011, 2 v.

MARCIAL, E. A Produção de Inteligência Competitiva. *Observatório IPEA de Gestão do Conhecimento,* 2015. Disponível em: <http://ipea.gov.br/observatorio/palavra-de-espcialista/107-elaine-marcial/227-a-producao-de-inteligencia-competitiva>. Acesso em: 20 dez. 2016.

MARCIAL, E. A história e o papel da Inteligência Competitiva no Brasil. *Observatório IPEA de Gestão do Conhecimento,* 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/observatorio/videos/228-veja-a-entrevista-de-elaine-marcial-sobre-a-historia-e-o-papel-da-inteligencia-competitivao-no-brasil>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MARCIAL, E. *Utilização de Modelo Multivariado Para Identificação Dos Elementos-Chave Que Compõem Sistemas de Inteligência Competitiva.* Tese (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação do Departamento de Ciência da Informação da Documentação. Brasília: UnB, 2007.

PORTER, M. *Estratégia Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência.* Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

PORTER, M. *Vantagem Competitiva:* Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 1990.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), 2016. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/inteligencia-competitiva-para-pequenas-empresas,c77836627a963410VgnVCM1000003b74010aRCRD>. Acesso em: 18 nov. 2016.

Strategic and Competitive Intelligence Professionals **(**SCIP). *SCIP's Mission Statements.* San Antonio, 2018. Disponível em: <http://www.scip.org/?page=missionstatement>. Acesso em: 29 dez. 2016.

Fundamentos teóricos e práticos para uma Diplomacia da Inovação

Pedro Ivo Ferraz da Silva*

Resumo

O artigo discute o conceito de "diplomacia da inovação", apresentando seus fundamentos teóricos e práticos. Descreve como a "tecnologia" alcançou, na era da "sociedade do conhecimento", o estatuto de principal força econômica e como a inovação vem se tornando a principal estratégia nacional de promoção de desenvolvimento. Avalia, por fim, o papel que a diplomacia deve exercer no contexto da atuação do estado como indutor e regulador de ecossistemas nacionais de inovação.

Palavras-chave: Diplomacia da Inovação, Ciência e Tecnologia, Pesquisa e Desenvolvimento, Desenvolvimento Econômico.

Introdução

Em "2001: Uma Odisseia no Espaço" (KUBRICK, 1968), Stanley Kubrick filmou aquele que ficou conhecido como o maior salto temporal da história do cinema. De um confronto entre dois grupos de *Australopithecus*, passa-se, instantaneamente, a uma cena espacial, em que naves e satélites orbitam o planeta Terra. A chave para a súbita transição é dada por um objeto singelo: o osso de um animal. Mais especificamente, quando o osso deixa de ser uma peça qualquer de um esqueleto dilacerado e se transforma em uma arma valiosa de luta.

Kubrick fez mais do que rodar a mais longa viagem no tempo das telas cinematográficas. Pretensiosa ou despretensiosamente, o diretor norte-americano redefiniu o marco inaugural da História. O início não

* Pedro Ivo Ferraz da Silva é chefe do setor de Energia, Meio Ambiente e Ciência, Tecnologia & Informação da embaixada do Brasil em Nova Délhi.

se situaria mais, conforme prescreve a periodização clássica europeia, na invenção da escrita (cerca de 4000 – 3500 a.C.), mas sim em algum momento do Paleolítico (6.000.000 – 10.000 a.C.), quando os hominídeos concebem o que seria chamado posteriormente de 'instrumento'. Nesse instante originário, a humanidade começa a aplicar o intelecto sobre a natureza que a circunda e diferencia-se, assim, dos outros animais. Do porrete de osso às viagens interplanetárias, seria apenas questão de uma mera justaposição de *frames* de uma película.

A odisseia *kubrickiana* elege um único elemento como agente criador e mobilizador da história: o 'conhecimento'. Em particular, 'conhecimento' entendido como a capacidade de apreensão e de manipulação do mundo exterior para alcançar propósitos predeterminados. Na antiguidade clássica grega, momento em que talvez tenha sido refletido pela primeira vez, atribuía-se a tal conceito o vocábulo τέχνη - *techne* (CAMBIANO, 1991), em contraposição a ἐπιστήμη - *episteme*. O primeiro denotava a aplicação da sabedoria a afazeres práticos, ao passo que o último expressava o entendimento sem propósitos, desinteressado. Em um processo de especialização linguística que perpassou grande parte do tronco indo--europeu, τέχνη converteu-se nos contemporâneos portugueses 'técnica' e 'tecnologia', expressões, respectivamente, de "conjunto de métodos e pormenores práticos essenciais à execução de uma arte ou profissão" e de "conhecimento técnico e científico e suas aplicações a um campo particular" (MICHAELIS, 2018).

A exemplo do que nos instrui a Odisseia espacial, o desenvolvimento da humanidade confunde-se com o da técnica e da tecnologia, e nossa história pode ser reconstruída e projetada se tivermos presente essa identidade. A aplicação consistente e cumulativa de conhecimentos permitiu ao homem aperfeiçoar práticas de caça, desenvolver e aprimorar a agricultura, construir moradias e cidades, desenvolver meios velozes de locomoção, expandir o alcance das comunicações, mecanizar e automatizar esforços físicos e intelectuais, aumentar a expectativa de vida, produzir armas mais destruidoras, etc. Por meio do acúmulo sedimentar de novidades técnicas e científicas, passamos da Idade da Pedra Lascada à Era Cibernética, sendo, a cada etapa, condicionados pelos instrumentos e tecnologias à disposição.

Apesar de ser forçoso reconhecer o papel central desempenhado pelo conhecimento como operador de transformações ao longo de toda a história da humanidade, parecem existir, na contemporaneidade, características que conferem à capacidade de produção e aplicação tecnológica uma importância distinta à de tempos anteriores. Nesse sentido, a emblemática alcunha "Sociedade do Conhecimento" – que foi adotada para designar a era da internet e da massificação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) – não poderia ser interpretada como um reconhecimento tardio, mas sim como a conclusão de que o conhecimento, atualmente, detém um potencial transformativo muito superior ao que teve anteriormente.

O Acercamento da economia

Até o início do século XX, em geral, os grandes sistemas econômicos – apreendidos *ex post facto* ou formulados *ex ante* – negligenciaram por completo ou relegaram à condição de marginalidade o elemento epistêmico-técnico-tecnológico. O mercantilismo – mais um conjunto de práticas do que propriamente uma síntese teórica – assentava-se sobre os princípios da acumulação de metais preciosos e da balança comercial favorável, reforçando políticas colonialistas. Conforme analisou Celso Furtado (FURTADO, 2007, p. 150-158), o fracasso do receituário mercantilista nas colônias norte-americanas possibilitou o desenvolvimento de capacidades industriais endógenas e lançou as bases para a espetacular ascensão econômica dos EUA no século XIX. Semelhante rejeição observou-se nos preceitos da fisiocracia francesa do século XVIII, que preconizavam a atividade agrícola em detrimento da mecanização industrial. O fundamentalismo tecnofóbico de Quesnay e Turgot alimentou a descrença de Thomas Malthus na capacidade da humanidade de avançar para além de práticas agrícolas medievais e inspirou os prognósticos catastróficos do economista inglês.

Nem mesmo o classicismo econômico, nascido e criado em meio às profundas transformações da primeira revolução industrial britânica, abraçou o progresso tecnológico com o devido entusiasmo. O livre mercado seria antes o *locus* das liberdades individuais de vender e comprar do que propriamente o campo fértil para o surgimento espontâneo de novos modelos de produção e consumo. Essa priorização – que não

elimina, mas abranda, o nexo causal entre os dois elementos – pode ser claramente identificada nos conceitos smithiano de "vantagens absolutas" e ricardiano de "vantagens comparativas". Em ambos os casos, as capacidades produtivas são pressupostos fixos, fatores cristalizados no tempo e no espaço que condicionam a especialização econômica das nações. A arquitetura do comércio internacional proposta pelos dois grandes pensadores do liberalismo seria sempre a configuração mais perfeita dentro desses limites históricos e geográficos extrapostos, não se vislumbrando, ao menos teoricamente, transformações eventualmente engendradas por saltos ou transferências científico-tecnológicas. Adeptos posteriores da doutrina liberal – marginalistas e neoclássicos incluídos – insistiam na centralidade de princípios como o da racionalidade de mercado e de competição perfeita, ao mesmo tempo em que relegavam à condição de "choques exógenos" quaisquer alterações que afetassem o mantra ortodoxo do "equilíbrio de mercado".

O pensamento marxista talvez tenha sido, antes do século XX, a vertente teórica que maior relevância atribuiu à tecnologia, ainda que se recusasse a conceder-lhe um papel estruturante. O progresso técnico-científico, segundo Marx, levaria, por um lado, a formas mais racionais de valorização do capital, e, por outro, a métodos mais eficientes de controle do trabalhador (ROMERO, 2005, p. 18). Novos processos e mecanismos produtivos seriam concebidos, portanto, com o propósito de reforçar as contradições sociais do trabalho, reiterando e ampliando o caráter exploratório da relação entre o capitalista e o proletário. A preponderância das relações capitalistas sobre a evolução técnico-científica fundamentou, entre outros, o conceito derivado de "fetichismo da tecnologia" (FEENBERG, 1999, p. 211), segundo o qual o progresso tecnológico teria a aparência falseadora de um fenômeno autônomo, guiado única e exclusivamente por princípios técnicos.

Schumpeter, paladino da inovação tecnológica

A tecnologia viria a encontrar um lugar de destaque no pensamento econômico durante a primeira metade do século XX, mais especificamente com o austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950). Ao contrário dos liberais, e até mesmo do receituário keynesiano, Schumpeter interpretou o surgimento de novas tecnologias e modos de produção como o

motor principal do capitalismo. Dispensou a noção clássica de expansão econômica baseada no aumento dos meios de produção e rechaçou, contra Keynes, a ideia de ações contracíclicas de curto prazo para estímulo da economia em tempos de crise.

No arcabouço do pensamento schumpeteriano, a palavra-chave é "inovação". Segundo o austríaco, o conceito consiste no surgimento de um novo elemento – tecnologia, produto, método, organização setorial ou, até mesmo, matéria-prima – na economia, capaz de revolucionar os padrões estabelecidos de produção. A inovação teria, assim, o impacto de uma "destruição criadora", abalando equilíbrios de mercado e levando a economia a se reorganizar em torno de novos paradigmas. A metáfora adotada é a da "longa onda" (*long wave*) (SCHUMPETER, 2003, p. 67), que se inicia com um grande revolvimento, segue com a gradual absorção de seus efeitos e, por fim, é diluída. Os exemplos mais próximos de Schumpeter foram os da primeira (1760-1840) e segunda (1840-1939) revoluções industriais, associadas, respectivamente, à mecanização, energia a vapor, sistema fabril; e ao petróleo, eletricidade e redes de telégrafo, entre outras.

A ênfase atribuída à força destrutiva da tecnologia ou, de um modo geral, ao elemento inovador, permitiu ao economista austríaco introduzir a distinção fundamental entre crescimento e desenvolvimento econômico. O crescimento equivale à ampliação do mercado, motivada, por exemplo, pelo aumento populacional ou pela expansão do território de um país. Trata-se, portanto, de um fenômeno quantitativo, medido em termos do incremento de unidades de demanda e de produção. O desenvolvimento econômico, por sua vez, tem natureza qualitativa e carrega consigo a noção de "mudança revolucionária" (SCHUMPETER, 1949, p. 63). São transformações que rompem com o "modo tradicional de fazer as coisas" (SCHUMPETER, 1949, p. 63) e levam a economia a um novo patamar de operação. De acordo com Schumpeter, o arsenal de instrumentos da teoria clássica, voltado à determinação do estado ideal da economia, não seria capaz de explicar tais rupturas, ficando apenas relegado a investigar, posteriormente, as novas condições de equilíbrio de mercado.

Uma das características fundamentais, se não a principal, do conceito schumpeteriano de inovação é a da espontaneidade. O elemento novo e revolucionário, que abala todas as estruturas vigentes, não pode ser

antecipado. É obra exclusiva da ação criativa e individual, levada a cabo pela figura do "empreendedor". Para Schumpeter, o empreendedor é a peça central do sistema econômico e impõe um fator de indeterminação que afasta qualquer possibilidade de apreensão científica. Adepto não confesso do evolucionismo darwiniano, o economista equipara a ação inestimável do *entrepeneur* à das mutações, que, no sistema do biólogo britânico, ocorrem ao acaso e introduzem as diferenças que determinarão a seleção natural entre os mais ou menos adaptados. Assim também os agentes econômicos individuais, que introduzem tecnologias e métodos inovadores e, com isso, garantem a sobrevivência no ambiente selvagem da concorrência capitalista. A aplicação – repito, não declarada – do sistema de Charles Darwin à teoria econômica ultrapassaria os limites do pensamento de Joseph Schumpeter e formaria a base da escola evolucionista da metade do século XX. Não por acaso, o austríaco é reputado, por alguns, como o marco zero da economia evolucionária.

Durante grande período de sua vida, Schumpeter viveu à sombra da popularidade de Keynes (1883-1946). A notoriedade adquirida pelo economista britânico durante a década de 1930, na esteira da quebra da bolsa de Nova Iorque e do *New Deal* de Franklin Roosevelt, ofuscou a obra do austríaco e relegou, para segundo plano, suas considerações sobre a centralidade da inovação tecnológica e o caráter revolucionário do capitalismo. O reconhecimento viria, durante a década de 1980, com a nova teoria de crescimento e os neo-schumpeterianos, e, ao final dos anos 1990, com a expansão global da Internet e da proliferação das *startups*, em nova etapa da história conhecida como "sociedade do conhecimento".

A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

A rigor, e pelo que foi exposto anteriormente, poder-se-ia denunciar a classificação "sociedade do conhecimento" pela leve incongruência. Se o conhecimento – primeiro prático, depois prático-científico – está no cerne do desenvolvimento da humanidade, por que particularizar uma fatia da história com tal atributo? Não teria a nossa evolução se pautado, sempre, pelo surgimento e convalidação de novos conhecimentos, tanto técnicos como científicos?

Certamente, não terá sido por liberdade poética que nos desfizemos do sobrenome *erectus* e adotamos o *sapiens*. Conforme apontamos

anteriormente, o conhecimento é fator preponderante da evolução das nossas condições de reprodução material. Há, contudo, especificidades da vida contemporânea que tornam o saber mais determinante do que foi anteriormente e que justificam plenamente o cognome "sociedade do conhecimento".

A expressão foi antecedida, em meados da década de 1990, pelo conceito de "economias baseadas em conhecimento" (*knowledge--based economies*) (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1996). Trata-se da constatação, realizada primeiramente nos países desenvolvidos da Europa, América do Norte e Ásia-Pacífico, de que as economias estariam cada vez mais dependentes de setores intensivos em conhecimento, tais como os de alta tecnologia (*high tech*), educação e comunicação. De acordo com estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre 1970 e 1993, a participação da indústria de alta tecnologia (computadores, eletrônica e aeroespecial) no total da produção manufatureira da Alemanha, por exemplo, teria passado de 15,8% para 21,4%. Na França, o incremento teria sido de 14% para 24,2%. Outros países teriam experimentado saltos ainda mais radicais, como foram os casos do Japão (20,2% para 36,7%) e da Irlanda (11,7% para 43,6%). Nos EUA, detentor de um setor industrial já consideravelmente sofisticado na década de 1970, o aumento teria sido de 25,9% para 37,3%. Em termos de exportações, o percentual de bens *high tech* na pauta dos então membros da OCDE teria passado de pouco mais de 16% para 26%, no mesmo período.

O exame meramente quantitativo, e geograficamente restrito, não dá conta, contudo, da extensão e da profundidade do fenômeno. De um ponto de vista socioeconômico, podemos caracterizar o surgimento da economia do conhecimento – e, de modo associado, o da sociedade do conhecimento – como um momento histórico em que as dinâmicas de criação, acumulação e deterioração de novos conhecimentos atingiram níveis sem precedentes (DAVID, FORAY, 2003). As experiências vividas no contato cotidiano com notícias, anúncios comerciais, publicações especializadas, compromissos profissionais e atividades de capacitação – ou mesmo em conversas com colegas de trabalho, amigos e parentes – fornecem-nos provas mais do que suficientes de que estamos imersos

em um mar revolto de novidades, que surgem com a mesma força e intensidade com que desaparecem. Diariamente, somos expostos a novas funcionalidades de telefones celulares, novos aplicativos computacionais, novos modelos de organização empresarial, novas fórmulas químicas, novos planetas e galáxias, novas funções em redes sociais, etc. E, à medida que experimentamos e adotamos essas novidades, tendemos a esquecer tudo o que as antecedeu.

Esse dinamismo acelerado tem suas raízes na primeira revolução industrial, em decorrência dos ganhos de produtividade adquiridos com a mecanização do trabalho e a instauração de um novo paradigma concorrencial pautado na eficiência. Além disso, a revolução industrial engendrou processos intensos de urbanização e de intercomunicação – tanto física, por meio das estradas de ferro, como virtual, por intermédio das redes de telégrafos -, que permitiram um fluxo mais rápido e profuso de informações e ideias entre diferentes agentes econômicos. Tal intercâmbio, por sua vez, ao impulsionar o ritmo dos negócios, aumentou a intensidade das transformações de conhecimentos em soluções práticas. O novo ritmo de mudança foi tão significativo que levou o prêmio nobel de economia Robert Fogel a concluir (FOGEL, 1999) que a revolução industrial teria inaugurado uma nova era da evolução do *homo sapiens*, caracterizada pela proliferação de tecnologias e pelo controle sem precedentes do homem sobre a natureza.

A "sociedade do conhecimento" representa a etapa atual desse processo de aceleração. Está assentada sobre o fenômeno tecnológico da digitalização, que consiste na tradução do conhecimento tácito (informal e implícito) em informação, ou conhecimento codificado. Essa tendência representa a aplicação do princípio da eficiência produtiva – originalmente limitado ao trabalho físico – sobre o "saber o quê" e o "saber por quê" (*know-what* e *know-why*) (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1996, p. 13), e encontrou seu instrumento nas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Com a invenção e a evolução do microprocessador, do disco rígido, dos componentes eletrônicos e dos circuitos de telecomunicação, tornou-se cada vez menos custoso armazenar, reproduzir e transmitir informação. Por conseguinte, foi possível codificar volumes maiores de conhecimentos, em tempos cada vez menores.

Os economistas Paul David e Dominique Foray concluíram que tal processo de codificação (acompanhado das ações de estocagem, multiplicação e transferência de dados) teria criado um contexto particular, justamente o da "sociedade do conhecimento", em que, para além da própria aceleração da produção de conhecimentos, outros três fenômenos poderiam ser claramente identificados: (i) a ascensão do capital intangível ao nível macroeconômico; (ii) a revolução dos instrumentos de conhecimento; e o fato de (iii) a inovação ter se tornado atividade dominante e suas fontes cada vez mais variadas.

Com a revolução informacional engendrada pelas TICs, observou-se uma participação crescente do capital intangível na produção de riqueza de um país. Entende-se "capital intangível", aqui, como todo tipo de ativo não físico pautado exclusivamente em conhecimentos, tais como capital humano, *softwares*, patentes e marcas. Muito embora a discussão sobre as formas de assimilação de tal tipo de capital nas contas nacionais ainda seja objeto de debate, há consenso de que as variáveis tradicionais usadas para o cálculo do produto nacional – trabalho, capital físico, material e energia (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1996, p. 11) – devem ser reconsideradas à luz do crescente papel desempenhado pela propriedade intelectual, pela capacitação de recursos humanos e pelos produtos e serviços digitais. Teóricos contemporâneos do crescimento econômico, sobretudo da vertente endógena, defendem a incorporação de fatores como ideias, capital humano, população e instituições, entre outros (JONES, ROMER, 2009, p. 4).

Outra característica particular da era atual seriam as formas originais de produção de conhecimento. O uso generalizado de computadores pessoais, combinado com sua interconexão em rede, teria engendrado o surgimento de plataformas eletrônicas que permitem a manipulação colaborativa de objetos virtuais, como textos, plantas de arquitetura em CAD (*Computer Aided Design*) ou desenhos de objetos construídos por impressoras 3D. Além disso, o armazenamento de grande quantidade de dados, somado a altíssimas capacidades de processamento (o que se convencionou chamar de *data analytics* ou *Big Data*), teriam levado a estatística e a elaboração de projeções a um outro patamar, com impactos ainda incalculáveis para políticas públicas e gestão empresarial. Por fim, o

surgimento de sistemas computacionais descentralizados teria viabilizado um novo modelo de pesquisa, tendo como base a coleta dispersa de dados e o intercâmbio imediato de resultados e comentários. Poder-se-ia somar à lista, também, o princípio de sistemas de inteligência artificial, que se pautam na capacidade de computadores apreenderem estímulos externos – visuais, sonoros, olfativos – e elaborar, por meio de algoritmos de aprendizagem, respostas a eles.

O terceiro aspecto da "sociedade de conhecimento" assinalado por David e Foray diz respeito à inovação. Segundo os economistas, haveria, na atualidade, uma tendência ímpar de crescimento do ritmo da concepção de produtos e serviços originais. Tal fenômeno seria, por um lado, decorrência da diversificação de processos por meio dos quais as inovações veem à luz. Antes confinadas ao laboratório científico ou ao departamento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) corporativo, as inovações tecnológicas passaram a surgir de múltiplas fontes, incluindo pequenas e médias empresas, redes de desenvolvedores ou inventores individuais. O passo acelerado da inovação poderia ser explicado, por outro lado, pela disseminação de conhecimento propiciado pelas tecnologias digitais e pela Internet, o que teria resultado no espraiamento geográfico da capacidade de inovar. A combinação de ambos os motivos tem reforçado a noção de que a inovação – entendida como a aplicação do conhecimento prático, técnico e científico para a concepção de produtos e serviços com valor social e econômico – tem se consolidado como "o único meio para sobreviver e prosperar em economias altamente competitivas e globalizadas" (DAVID, FORAY, 2003, p. 22).

Modelos de inovação

Desde que Schumpeter consagrou o conceito de inovação e o alçou à condição de vetor de desenvolvimento econômico, houve esforço intelectual gradativo (MARZANO, 2011, p. 51) de mapear suas formas de operacionalização. Contrariamente ao que sugeriu o economista austríaco, consolidou-se, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, um modelo que atribuía à pesquisa básica, e não à destruição criadora do empreendedor, a origem do processo inovador. O "modelo linear", como ficou conhecido, prescrevia um encadeamento unidimensional de causa e efeito, com início nos laboratórios científicos, passagem pelos centros de P&D corporativos

e fim nas linhas de montagem e no comércio. O paradigma fundamentou as políticas científicas dos países desenvolvidos, que preconizaram o financiamento público da pesquisa básica, a importância da transferência tecnológica para a indústria e a avaliação dos efeitos das inovações sobre o mercado e a sociedade (MARZANO, 2011, p. 52).

O modelo linear começou a perder força nas décadas de 1980 e 1990, quando passou a se adotar uma perspectiva sistêmica de inovação. O novo paradigma não estaria assentado em uma trajetória fixa ponto a ponto, mas, sim, em uma concepção multipolar, na qual o processo de inovação pode seguir inúmeros caminhos. Trata-se de um modelo em que diferentes instituições e atores – empresas, universidades, centros de pesquisa, PMEs, inventores isolados, jovens empreendedores – são considerados fontes potenciais de irradiação de novas soluções e tecnologias.

Outro conceito que se somou, gradualmente, à visão sistêmica foi o de organicidade. Recuperando, em certa medida, a noção schumpeteriana de que inovações não podem ser antecipadas, estudiosos passaram a defender que o ambiente mais propício para o surgimento e proliferação de tecnologias inovadoras seria o de um "ecossistema" (MARZANO, 2011, p. 53), em que prevalecem as interações estabelecidas espontaneamente entre os diferentes atores. As tecnologias percorreriam, assim, caminhos tão distintos quanto imprevisíveis, em uma rede complexa e variada de fontes. Observa-se aqui, portanto, uma dupla negação do modelo linear, que previa, para cada instituição, um papel específico dentro de um processo prefixado; e atribuía à pesquisa elementar, ancorada no estado, a condição de ponto inaugural da inovação.

A ideia de "ecossistemas de inovação" foi convalidada pela proliferação, ao longo das décadas de 1990 e 2000, de polos regionais de tecnologia, a partir do entrelaçamento fortuito entre educação superior, atividade empresarial e, em alguns casos, financiamento público. Modelo de inspiração foi a região sul da Baía de São Francisco, nos Estados Unidos, mundialmente conhecida como o "Vale do Silício". A região desenvolveu-se significativamente após decisão da Universidade de Stanford de estabelecer, em 1951, um parque industrial, que, mediante aportes substantivos do governo norte-americano, pôde estimular o surgimento de rico grupo de empresas tecnológicas. Desenvolvimento semelhante, com especificidades de forma e substância, observou-se em diversas localizações do mundo,

como Long Island, que viu crescer um centro de biotecnologia a partir da iniciativa da New York State University; Linköping, na Suécia, que converteu-se em um polo de inovação em decorrência da interação entre a universidade local e a indústria aeroespacial; e Recife, que, em 2000, inaugurou o Porto Digital, parque tecnológico especializado em TICs e economia criativa, e idealizado por professores da Universidade Federal de Pernambuco.

O arquétipo fornecido pelos ecossistemas foi consagrado e, coevamente, aprimorado pela fórmula da hélice tripla (*triple helix*), concebida pelos acadêmicos Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff durante a década de 1990 (ETZKOWITZ, 2008). O modelo adota como pressuposto a ideia de que inovações podem surgir de diferentes modalidades de interação entre universidades, empresas e entidades governamentais, ou ainda de instituições mistas que se situam na intersecção entre tais setores. A "hélice tripla" remete ao princípio da bomba parafuso de Arquimedes, que permitia o transporte de água de um nível inferior a um superior por meio da ação conjunta de três filetes de rosca. Assim como o líquido que passa pelo instrumento da antiguidade, as inovações são alavancadas por um sistema em que três forças – academia, indústria e governo – atuam em conjunto.

A fórmula de Etzkowitz e Leydesdorff confere, contudo, uma posição especial à universidade, instituição que reúne as características mais adequadas para operar a interface entre conhecimento, mercado e sociedade. A partir das funções tradicionais de ensino e de pesquisa, por meio das quais se proveem, respectivamente, profissionais e informação científica, a universidade é capaz de desenvolver uma terceira missão, qual seja, a de realizar a tradução de conhecimentos em soluções que serão absorvidas pela população por intermédio dos mecanismos disponíveis de mercado. A "universidade empreendedora" (ETZKOWITZ, 2008, p. 27-43) seria, portanto, a última versão do paradigma universitário, por incorporar atividades específicas de inovação como o escritório de transferência tecnológica, responsável por auxiliar pesquisadores a patentear e licenciar descobertas; e a incubadora, que acolhe estudantes com ideias de produtos e os auxilia a formar e desenvolver suas empresas.

Nesse contexto de transposição de modelos convencionais, também as empresas devem evoluir para formas organizacionais

– e de negócios – mais porosas e flexíveis. O tradicional modelo do conglomerado industrial, ou mesmo da multinacional distribuída entre matriz e filiais, já não seria o mais adequado em um ambiente em que se requerem respostas dinâmicas e inusitadas a problemas cada vez mais desafiadores e, a princípio, contraditórios entre si (mudança climática e segurança energética; incremento da eficiência produtiva e proteção de empregos contra a automação, etc). Para Etzkowitz e Leydesdoff, as empresas de sucesso serão as que lograrem construir alianças estratégicas (ETZKOWITZ, 2008, p. 52) com outras companhias ou instituições científico-tecnológicas, com o propósito de explorar complementariedades de competências e conhecimentos. Segundo os autores, as empresas tecnológicas do futuro, as *knowledge based companies*, estabelecerão vínculos dinâmicos, porém duradouros, com acadêmicos e universidades, trazendo programas de pós-graduação e projetos de pesquisa para dentro de seus escritórios e levando seus desafios concorrenciais e suas estratégias de mercado para a bancada dos laboratórios.

Nesse cenário de crescente imbricamento entre setores outrora estanques, qual papel assumem as entidades governamentais? Certamente, um papel muito ativo, mas não superior ao dos demais atores dos ecossistemas de inovação. Ao recusar aos governos uma função centralizadora, porém atribuí-los prerrogativas determinantes, o arquétipo da "hélice tripla" apresenta-se como alternativa aos modelos estatista e liberal (ETZKOWITZ, 2008, p. 12). Entre a planificação total da atividade inovadora – por meio de controles diretos sobre pesquisa, desenvolvimento e produção industrial – e o recuo completo em um contexto de livre atuação dos agentes econômicos, o estado da "hélice tripla" assume responsabilidades, a uma só vez, "indutoras" e "reguladoras" de mercado.

A função indutora é desempenhada, sobretudo, pelos mecanismos de financiamento público, que são capazes de mobilizar grande volume de capital e direcioná-lo a setores e projetos específicos, sem as rígidas condicionalidades de retorno usualmente impostas por investidores privados. Inovações tecnológicas com potencial "destrutivo" são especialmente carentes de tal tipo de capital, tendo em vista o grande risco associado. O programa do governo federal norte-americano SBIR (*Small Business Innovation Research*) – que, desde 1982, investiu mais de 41 bilhões de dólares em projetos que resultaram em mais de 70 mil

patentes (SMALL BUSINESS INNOVATION RESEARCH, 2018) – e a FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), criada em 1967 para o apoio financeiro a "projetos de industrialização e modernização" (FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS, 2018), são exemplos da atuação do estado como investidor de capital de risco (*venture capital*). Outro instrumento indutor usado por governos é o dos benefícios fiscais concedidos a empresas, que podem assumir formas variadas como a do crédito de imposto ou a redução da taxação sobre ganhos de capital, sempre condicionados a níveis mínimos de investimentos em pesquisa e desenvolvimento. No caso brasileiro, o regime de dedutibilidade de gastos em P&D introduzido pela Lei do Bem (lei 11.196/05), e ampliado por instrumentos posteriores (leis 11.774/2008 e 12.712/2012), ilustra esse tipo de mecanismo.

O segundo conjunto de prerrogativas estatais diz respeito à atividade reguladora, que consiste no estabelecimento de normas às quais um sistema nacional de inovação estaria submetido. Disposições legais sobre propriedade intelectual, licenciamento tecnológico, parcerias público-privadas e investimentos de capital de risco, entre outras, são definidoras de "regras de jogo", que, a depender do modo como são implementadas, podem ou não fazer prosperar os ecossistemas. O *Bayh-Dole Act* norte-americano, adotado em 1980, e que introduziu a possibilidade de universidades e pequenas empresas deterem as patentes de tecnologias desenvolvidas com financiamento público, é normalmente citado como modelo de instrumento legal capaz de estimular atividades inovadoras de P&D. Na Suécia, a lei que atribui ao pesquisador, e não à instituição, a propriedade intelectual sobre o invento também tem estimulado, por via alternativa, a evolução de polos de inovação no país europeu.

O modelo da "hélice tripla", muito embora atribua à "universidade empreendedora" o condão de revolucionar os sistemas nacionais de inovação e ressalte a natureza simbiótica que estas podem manter com a indústria, não minimiza o papel que o estado deve desempenhar em ecossistemas prósperos. Na esteira de Etzkowitz e Leydesdoff, porém com muito mais ênfase, a economista italiana Mariana Mazzucato propagou o conceito do "Estado empreendedor" (MAZZUCATO, 2014), argumentando que as grandes revoluções tecnológicas não poderiam ter ocorrido sem o envolvimento de grandes volumes de capital público, direcionado a setores específicos de

acordo com prioridades políticas e estratégicas. Seu exemplo preferido é o da DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), agência subordinada ao Departamento de Defesa dos EUA cujos generosos orçamentos foram canalizados, ao longo das décadas de 1960 e 1970, para o desenvolvimento de padrões e tecnologias que culminaram no fenômeno da Internet. Outras tecnologias contemporâneas, como o sistema de navegação GPS (*Global Positioning System*) ou a tela de cristal líquido (MAZZUCATO, 2014, p. 109), também são resultados diretos de vultosos aportes públicos.

Se consentirmos com a proposição de que governos – em todos os níveis – devem assumir missão empreendedora e reguladora, qual o papel da diplomacia nesse contexto? Quais os instrumentos de que dispõe a política externa para potencializar o papel do estado como indutor de novos setores tecnológicos e como definidor de regras comuns de ação e interação entre os agentes inovadores? À medida que se transita de um modelo linear para uma concepção difusa de inovação, observa-se, paralelamente, uma tendência de redefinição das funções tradicionais da diplomacia científica. Assiste-se, a passos e graus de intensidade variados, à conversão da "diplomacia da ciência" em "diplomacia da inovação".

Por uma Diplomacia da Inovação

A absorção da temática da inovação pelos órgãos nacionais de política exterior tem se dado, invariavelmente, por meio da ampliação do escopo do aparato estabelecido de diplomacia científica e tecnológica. Tanto as unidades coordenadoras nas capitais como as redes internacionais de adidos científicos e de setores de ciência e tecnologia nas embaixadas têm se incumbido de conduzir a "nova agenda", de acordo as respectivas prioridades e capacidades nacionais. Em consonância com esse processo, muitas chancelarias tomaram a decisão de alterar nomenclaturas e designações de trabalho, em geral por meio da sufixação de "ciência e tecnologia" com o vocábulo "inovação". Exemplo mais extremo talvez tenha sido o da chancelaria neerlandesa, que, recentemente, renomeou os profissionais no exterior de "science and technology attachés" para "innovation attachés" (LEIJTEN, 2017, p. 1).

A mera adequação vocabular – materializada no emprego generalizado do acrônimo CT&I – não faz jus, contudo, às profundas diferenças substantivas que existem entre as tradicionais responsabilidades da

diplomacia e as incumbências adquiridas com a incorporação da nova pauta. Conforme vimos, a atividade científica, assim como o desenvolvimento tecnológico, constitui apenas parte de um sistema de inovação, que tem como objetivo maior a tradução de ideias e conhecimentos originais em benefícios sociais e econômicos concretos. Há, portanto, uma dimensão prática e comercial do novo arcabouço, que, em geral, não integra a agenda tradicional da política externa de C&T.

A relação entre diplomacia e ciência tem se manifestado, mais comumente, nos limites do quadro conceitual da "diplomacia para a ciência" (AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE, 2009), segundo o qual os instrumentos de execução da política externa de um estado são mobilizados em favor de objetivos exclusivamente científicos. Acordos bilaterais, plurilaterais e multilaterais de cooperação servem como mecanismo principal de implementação de tal linha, na medida em que preveem ações como intercâmbio de pesquisadores, promoção de simpósios, visitas técnicas, financiamento conjunto de projetos entre nacionais das partes envolvidas e construção de infraestruturas comuns para o benefício das respectivas comunidades científicas. O fim último dessas iniciativas seria o desenvolvimento e a ampliação de capacidades nacionais específicas, de acordo com o campo científico escolhido para a cooperação. O Brasil possui, atualmente, acordos de tal natureza com dezenas de países, em campos tão variados como biotecnologia, ciência dos materiais, nanotecnologia, química e oceanografia, entre muitos outros.

Outra abordagem do entrelaçamento entre diplomacia e ciência é a proposição "ciência para a diplomacia", em que a cooperação internacional supera o propósito científico e serve como mecanismo para aproximação política entre estados com relações desafiadoras. O SESAME (Synchroton-light for Experimental Science and Applications in the Middle East), inaugurado em maio de 2017, e integrado por Chipre, Egito, Israel, Irã, Jordânia, Palestina, Paquistão e Turquia, define como um de seus dois propósitos o de "construir pontes científicas e culturais entre sociedades distintas, e contribuir para uma cultura de paz por meio da cooperação internacional em ciência" (SYNCHROTON-LIGHT FOR EXPERIMENTAL SCIENCE AND APPLICATIONS IN THE MIDDLE EAST, 2018). Fala-se, ainda, sobre "ciência na diplomacia", que

consiste em embasar negociações políticas internacionais com dados e informações científicas. Exemplos mais acabados desse tratamento seriam os regimes ambientais, em particular os relacionados à mudança climática, ou os tratados de controle de armamentos.

Subjaz às três dimensões da diplomacia científica ("diplomacia para ciência", "ciência para diplomacia" e "ciência na diplomacia") o princípio de que a "colaboração" constitui o meio prioritário de relacionamento entre as nações, e, por conseguinte, que o interesse nacional estaria necessariamente atendido por essa estratégia de política externa. No que se poderia chamar de "diplomacia da inovação", a ordem parece inverter-se, e prevalece a noção de que as vantagens competitivas nacionais em termos de estoques tecnológicos e industriais devem nortear a escolha das linhas de ação da diplomacia. Não se trata de abandonar a "colaboração" como mecanismo válido, mas, sim, de considerá-la como uma entre várias estratégias e submetê-la ao crivo do objetivo maior de aprimorar a capacidade inovadora de um país.

De acordo com o acadêmico belga Jos Leitjen, o predomínio do princípio da "competitividade" – em detrimento do elemento colaborativo – seria decorrência direta da "importância crescente da inovação orientada por conhecimento (*knowledge-driven innovation*) como um fator de crescimento na economia" (LEIJTEN, 2017, p. 2). Nesse contexto, a ação internacional em favor do desenvolvimento dos sistemas nacionais de inovação tem crescido em importância à medida que as cadeias de produção de conhecimento e de tecnologia se tornaram mais distribuídas e os países passaram a concorrer por capital humano, capital de risco internacional e investimentos corporativos em P&D, entre outros ativos.

A diplomacia da inovação deve, portanto, desenvolver um jogo de ferramentas próprio, fundamentalmente distinto da diplomacia científica, porém sem deixar de lado as manifestas vantagens das iniciativas de cooperação internacional. Entende-se, nesse sentido, que a ação diplomática em prol do sistema nacional de inovação deve adquirir contornos peculiares, que combinam elementos colaborativos com ações típicas da diplomacia comercial, voltadas à inserção de atores nacionais em cadeias internacionais de valor, promoção de tecnologias nativas, atração de investimentos, estímulo ao empreendedorismo, desenvolvimento de

inteligência competitiva e facilitação de acesso a ecossistemas estrangeiros (BOUND, 2016, p. 92).

O Itamaraty tem, nos últimos anos, juntamente com outros atores governamentais e não governamentais brasileiros, dado passos concretos em direção ao desenvolvimento de uma política externa brasileira (PEB) da inovação. O programa Ciência sem Fronteiras (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015), de 2011, capitaneado pelo Ministério da Educação e dedicado à internacionalização de alunos de graduação e pós-graduação, representou esforço de aprimoramento das capacidades científicas e tecnológicas do Brasil junto aos polos mais avançados do mundo, como Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e República da Coreia. A restrição a áreas do conhecimento eminentemente tecnológicas – engenharias, computação, fármacos, ciências do mar, etc. – teve o bem-vindo propósito de alargar a base de capital humano necessária para o crescimento da atividade de P&D no Brasil.

O Programa de Trabalho de Diplomacia da Inovação (PDI), instituído em 2017 pelo Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos (DCT), representou o primeiro passo sistêmico e dedicado ao estabelecimento de uma diplomacia da inovação no âmbito da chancelaria brasileira. Mediante a disponibilização de recursos para promover a absorção de conhecimentos, apoiar programas internacionais de intercâmbio e facilitar parcerias entre instituições de P&D, nacionais e estrangeiras, o programa vem estimulando os postos no exterior a conceber e implementar grande variedade de iniciativas, sempre em consonância às respectivas realidades locais. Atualmente em sua segunda edição, e tendo expandido a abrangência de oito para mais de 14 postos, o PDI deu à luz ações como encontros de *networking* entre empreendedores brasileiros residentes em polos de inovação no exterior, eventos de divulgação do sistema nacional de inovação, missão de gestores de parques tecnológicos brasileiros a centros de excelência mundiais, etc.

Outra iniciativa recente é o "StartOut Brasil" (ANPROTEC et al., 2017), lançado em 2017, por meio de uma parceria entre o governo federal (Itamaraty/Apex-Brasil e MDIC), o SEBRAE e a ANPROTEC (Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores). O programa insere-se na estratégia de internacionalização de empresas nascentes de base tecnológica, as chamadas *startups*, e realiza,

periodicamente, missões de imersão em importantes ecossistemas de inovação no exterior. Os representantes das empresas selecionadas para integrar cada ciclo – os dois primeiros tiveram Buenos Aires e Paris como destino – recebem consultoria especializada sobre o mercado local e mantêm encontros com potenciais clientes e investidores, além de visitar empresas de êxito. O StartOut Brasil segue tendência mundial, promovida tanto por governos como pelo setor privado, de impulsionar ambientes nacionais de *startups* mediante exploração de oportunidades em mercados estrangeiros.

Para além dos referidos programas de alcance geral, cabe mencionar, ainda, iniciativas de diplomacia da inovação realizadas no contexto de relações bilaterais ou plurilaterais. Uma das ações pioneiras foi a Conferência de Inovação Brasil-Estados Unidos (MARZANO, 2011, p. 205), realizada em Brasília, em julho de 2007, que deu origem, entre outros resultados, aos "laboratórios de aprendizado em inovação" (MARZANO, 2011, p. 212), encontros periódicos entre especialistas dos dois países para intercâmbio de perspectivas e identificação de oportunidades de parcerias. No âmbito específico das energias renováveis, a "Mission Innovation" envolve aliança entre 23 países (Brasil, Alemanha, China, EUA, França, Índia, Japão, entre outros) com o propósito de impulsionar o ritmo de inovação em tecnologias específicas como biocombustíveis, redes elétricas inteligentes (*smart grids*), captura de carbono e armazenamento energético. Mencionam-se, ainda, iniciativas no contexto do BRICS e do eLAC.

Apesar da relativa novidade do tema, o Itamaraty acumula experiência significativa com a condução de ações específicas de diplomacia da inovação. Reconhecimento de tal progresso é atestado pela redação da nova versão, ainda pendente de aprovação, do Regimento Interno do Serviço Exterior (RISE). Entre as novas atribuições da Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC), subordinada ao DCT, constam o acompanhamento e o apoio:

> [...] [às] iniciativas de empresas de base tecnológica e instituições de fomento à inovação em produtos, processos e modelos de negócios no Brasil e no exterior; […] [a] missões de parques tecnológicos e incubadoras de fomento à inovação; [e à] […] organização de eventos internacionais no Brasil e de eventos brasileiros no exterior que apresentem cunho científico e tecnológico e sejam voltados para a promoção de programas, processos, políticas e instituições de

> inovação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016, p. 91).

Na versão vigente do documento, de 2008 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 78-79), o tema é tratado como mero apêndice do escopo preestabelecido das políticas de ciência e tecnologia.

De olho para o futuro, e em sintonia com a tendência irreversível de consolidação das atividades de inovação tecnológica e industrial como determinantes para a competitividade nacional, caberia à PEB da inovação realizar esforços genuínos para expandir seus mecanismos de atuação e atribuir maior robustez, temática e financeira, aos programas de que já dispõe. Possível caminho de evolução poderia ser, conforme sugeriu o diplomata Fabio Mendes Marzano (MARZANO, 2011, p. 228), a institucionalização de setores de inovação nos postos brasileiros no exterior, que, sob a coordenação de uma unidade central na Secretaria de Estado, atuariam de maneira harmonizada, conforme as prioridades estratégicas estabelecidas pelos órgãos incumbidos da política de inovação brasileira. À semelhança do sistema de promoção comercial, poder-se-ia, ainda, criar plataforma virtual que permita aperfeiçoar a interação entre Brasília e os postos, incluindo mecanismos de acompanhamento e de avaliação de desempenho.

Independentemente dos arranjos institucionais e dos instrumentos específicos, é inquestionável que a inovação mereça ser alçada à condição de prioridade da política externa brasileira. No contexto em que o conhecimento – materializado na forma de capital humano, patentes, instituições de ensino e pesquisa, parque industrial de alta tecnologia, ecossistemas regionais de *startups* – consolida a condição de principal fator, se não o exclusivo, de crescimento e de desenvolvimento econômico, é necessário que a diplomacia nacional se coloque a serviço do objetivo de tornar o Brasil ator tecnológico competitivo e relevante.

O país ocupa, atualmente, posição apenas mediana nos diversos índices internacionais de capacidade inovadora, em geral muito distante da totalidade dos países desenvolvidos e atrás de mais de duas dezenas de nações em desenvolvimento. Os diagnósticos reconhecem o crescimento da produção científica nacional nas últimas duas décadas, mas concluem que tal evolução não se fez acompanhar, entre outras variáveis, de um ritmo

maior de acúmulo de propriedade intelectual, de um aumento de produtos tecnológicos na pauta exportadora e de um incremento substantivo do número de empreendimentos de base digital. Em relatório elaborado a pedido do governo brasileiro, em março de 2016, Mariana Mazzucato e Caetano Penna reputam o baixo desempenho:

> [à falta de] uma agenda estratégica de longo prazo [...]; [à] fragmentação (ou mesmo antagonismo) entre o subsistema de educação e pesquisa e o subsistema de produção e inovação [...]; [ao baixo] gasto das indústrias em P&D; [à] ineficiência no subsistema de políticas e regulação [...]; [à carência] de reformas institucionais importantes na tributação e na regulação da indústria [...]; [e aos efeitos prejudiciais das] políticas implícitas da agenda macroeconômica. (MAZZUCATO, PENNA, 2016).

Ciente de tais desafios, a diplomacia terá a responsabilidade de desenhar e implementar a atuação internacional do estado brasileiro como agente "indutor" e "regulador" da inovação nacional. O êxito de tal missão será medido pelo modo como o Itamaraty e os demais atores brasileiros souberem combinar ações de posicionamento competitivo e de colaboração, em um cenário econômico internacional cada vez menos pautado na remuneração de recursos e ativos fixos, e cada vez mais recompensador de capacidades dinâmicas de inovação produtiva.

Referências Bibliográficas

2001: A SPACE ODISSEY. KUBRICK, S. Reino Unido/EUA: MGM/ Polaris: Warner Bros, 1968.

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE ADVANCEMENT OF SCIENCE. *Science and Diplomacy: A Conceptual Framework*. Disponível em: <https://www.aaas.org/sites/default/files/scidip_framework_aaas_2009.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ANPROTEC et al. *StartOut Brasil*. Disponível em: <https://www.startoutbrasil.com.br/>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BOUND, K. *Innovating Together? The Age of Innovation Diplomacy*. The Global Innovation Index 2016. Ithaca, Fontainebleu, Geneva: Cornell University, INSEAD, WIPO, 2016.

BRICS. *BRICS Action Plan for Innovation Cooperation (2017-2020)*. Disponível em: <https://www.brics2017.org/English/Headlines/201708/P020170825384436195685.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

CAMBIANO, G. *Platone e le tecniche*. Laterza: Biblioteca Universale Laterza, 1991.

DAVID, P.A.; FORAY, D. Economic Fundamentals of the Knowledge Society. Policy Futures in Education. *Thousand Oaks*, v. 1, n. 1.

ELAC. *Agenda digital para América Latina y el Caribe*. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/proyectos/elac2018#>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ETZKOWITZ, H. *The Triple Helix*. New York: Routledge, 2008. 164 p.

FEENBERG, A. *Questioning Technology*. New York: Routledge, 1999.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Histórico*. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/historico>. Acesso em: 23 mar. 2018.

FOGEL, R.W. Catching Up with the Economy. *The American Economic Review*. Saratoga, v. 89, n. 1.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JONES, C.I.; ROMER, P.M. The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital. *NBER Working Paper Series*. Cambridge, n. 15094.

LEIJTEN, J. Exploring the future of innovation diplomacy. *European Journal of Futures Research*. Heidelberg, v. 5, n. 20.

MARZANO, F.M. *Políticas de Inovação no Brasil e nos Estados Unidos: A Busca da Competitividade – Oportunidades para a Ação Diplomática*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MAZZUCATO, M. *O Estado Empreendedor*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, M; PENNA, C. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MICHAELIS. *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 28 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Ciência sem Fronteiras*. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores*. Diário Oficial da União, 6 maio 2008, n.85, p. 48-68.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Regimento Interno da Secretaria de Estado – versão preliminar*. Brasília: 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *The Knowledge-based Economies*. Paris, 1996. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ROMERO, D. *Marx e a Técnica – Um Estudo dos Manuscritos de 1861-1863*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Routledge, 2003.

SCHUMPETER, J. A. *Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1949.

SMALL BUSINESS INNOVATION RESEARCH. *Birth & History of the SBIR Program*. Disponível em: <https://www.sbir.gov/birth-and-history-of-the-sbir-program>. Acesso em: 23 mar. 2018.

SYNCHROTON-LIGHT FOR EXPERIMENTAL SCIENCE AND APPLICATIONS IN THE MIDDLE EAST. *What is Sesame?* Disponível em: <http://www.sesame.org.jo/sesame_2018/about-us/what-is-sesame>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Fukushima, o Japão e o Brasil sete anos depois

Vitor Bahia Diniz*

Resumo

Sete anos após o terremoto e o *tsunami* que deflagraram o pior acidente nuclear do mundo desde Chernobyl, as consequências de Fukushima ainda são sentidas no Japão. A crise impactou aspectos variados do cotidiano, como a utilização das mídias digitais, a atuação de movimentos sociais e até a liberdade de imprensa. Contribuiu, ainda, para derrubar o governo e pôr fim a mais duradoura experiência de alternância de poder do Japão moderno. A energia nuclear foi abandonada e posteriormente retomada, e as fontes renováveis receberam estímulo inédito. No plano internacional, a solidariedade conviveu com a desconfiança, afetando até a relação com o principal aliado, os EUA. No Brasil, a preocupação com os 230 mil compatriotas que viviam no Japão à época motivou mobilização ímpar.

Palavras-chave: Japão, Brasil, Fukushima, energia nuclear.

O início da crise: da solidariedade à desconfiança

Eram 14h46 da tarde de sexta-feira, 11 de março de 2011, quando teve início o quarto mais violento terremoto de que a humanidade tem registro. Menos de uma hora mais tarde, imagens de helicóptero mostraram ao vivo a chegada das primeiras ondas do *tsunami* à costa do Japão. Carros, barcos e casas inteiras se amontoavam em ondas de lama que deixariam 18,5 mil mortos e desaparecidos, além de 500 mil desabrigados.

O mundo inteiro se condoía, mensagens de solidariedade chegaram até da Estação Espacial Internacional e ajuda humanitária viria de

* Vitor Bahia Diniz é diplomata de carreira. Trabalhou na embaixada em Tóquio de 2013 a 2016. O texto é de inteira responsabilidade do autor, não representando posições do Itamaraty.

174 países, muitos, inclusive, receptores de ajuda oficial japonesa (INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTER OF JAPAN, 2014). Em Washington, o presidente Barack Obama foi acordado e avisado da tragédia em plena madrugada e, no gabinete de crise da Casa Branca, já se desenhava a operação de ajuda que mobilizaria 24 mil militares e seria batizada de *Tomodachi,* ou amigo em japonês. A palavra "Fukushima", porém, ainda era apenas o nome de uma província rural no Japão, embora já estivesse em gestação a pior crise nuclear do mundo desde Chernobyl, 25 anos antes.

Com o abalo sísmico, os reatores haviam sido automaticamente desligados, e mesmo a interrupção do fornecimento externo de energia, provocada por danos na linha de transmissão, fora prontamente contornada pela entrada em funcionamento dos geradores a diesel. Mas a chegada das ondas, de até quinze metros, mudou tudo. "Era como se você tivesse colocado água em uma grande assadeira ou panela e erguido apenas uma das extremidades para assistir à água escorrer para o lado oposto" (BURN, 2012, tradução nossa), descreveu um funcionário presente, com uma metáfora mais apropriada do que ele próprio poderia imaginar: cientistas descobririam mais tarde que o terremoto fez o leito marinho se deslocar até 50 metros (FUJII et al., 2011).

Até hoje, a Tokyo Electric Power Company (TEPCO), operadora da usina, culpa o *tsunami* "sem precedentes" pela crise. De fato, as ondas de 2011 foram superiores às que se estimam que atingiram a região em 1896 e 1933. Com base em análises de areia depositada no solo, contudo, cientistas já sabiam que um *tsunami* ocorrido em 869 havia levado água a até quatro km da costa (MINOURA et al., 2001). E, apenas quatro dias antes da tragédia, a TEPCO havia comunicado ao órgão regulador que novas simulações indicavam a possibilidade de *tsunamis* para os quais a usina não estava preparada.

O *tsunami* inutilizou os geradores a diesel, ao inundar o subsolo em que funcionavam – talvez a escolha mais infeliz do projeto da usina. Sem eletricidade, não havia como bombear a água necessária para resfriar os reatores, que, mesmo desligados, continuavam a emitir calor residual. A situação era exatamente aquela para a qual o órgão regulador havia estipulado que "nenhuma consideração específica era necessária" (NUCLEAR SAFETY COMMISSION, 1990, tradução nossa): perda de

fornecimento de energia por períodos prolongados. Às 15h42, menos de uma hora depois do terremoto, a TEPCO notificou as autoridades, e, às 19h03, o primeiro-ministro Naoto Kan decretou estado de emergência nuclear.

Sem energia, a situação na usina se agravava a cada instante. Os operários trabalhavam no escuro e sem orientação, pois os manuais não previam aquela situação. Com o aumento de pressão no interior dos reatores, logo ficou claro que a única maneira de evitar uma explosão seria uma liberação voluntária e controlada de gases – e radiação – na atmosfera. A autorização do gabinete do primeiro-ministro veio ainda na noite do dia onze, mas, ao amanhecer do dia doze, a ordem ainda não havia sido executada. Além das falhas de comunicação entre a usina, a sede da TEPCO e o governo, a evacuação dos residentes dos arredores, dificultada pelos estragos do terremoto e *tsunami*, ainda não havia sido terminada. Outro complicador era o fato de que, sem eletricidade, os operários teriam que ir até o reator, caminhando no escuro, no calor e expostos à radiação, para abrir manualmente as válvulas que, em condições normais, seriam acionadas do conforto do ar condicionado da sala de controle.

Irritado com a demora, o primeiro-ministro Kan decidiu ir pessoalmente à usina e, às 6h14, deixou Tóquio em um helicóptero militar. Sua decisão viria a ser duramente criticada por desviar a atenção dos operários que lutavam contra o tempo em Fukushima, sobretudo à luz do fato de que os inspetores do órgão regulador, que deveriam servir como "olhos e ouvidos" do governo *in loco*, foram evacuados na manhã do mesmo dia, quando se decidiu manter na usina apenas um contingente mínimo, que ficaria conhecido como os "50 de Fukushima". Em sua defesa, Kan alegou que precisava de informações confiáveis, que a TEPCO não estava transmitindo. Com efeito, a empresa estava desorientada e sem liderança, com os dois principais executivos fora de Tóquio: o *chairman* estava na China, e o presidente, em Nara, 370 km a oeste, de onde só conseguiu voltar depois que o primeiro-ministro já havia retornado de Fukushima (FUNABASHI E KITAZAWA, 2012).

Os esforços para despejar na atmosfera parte da pressão interna do reator só tiveram sucesso às 14h50. O alívio trazido pela queda da pressão no interior do reator parecia recompensar as 24 horas de trabalho sem trégua que puseram em risco a vida de muitos dos "50 de Fukushima", já

abalados pela perda de dois colegas de trabalho, tragados pelo *tsunami* na véspera. Mas era tarde demais. Sob o forte calor do reator não resfriado, grande parte do zircônio que reveste o combustível nuclear havia se oxidado, liberando hidrogênio, um gás altamente inflamável. Às 15h36, veio a primeira explosão.

Junto com boa parte do prédio do reator I, começou a ruir a cadeia de confiança. O primeiro-ministro não quis mais dar ouvidos ao diretor da Comissão de Segurança Nuclear, que, no helicóptero para Fukushima, havia minimizado a possibilidade de uma explosão. Com a segunda explosão, na manhã do dia 14, o governo perdeu o que restava da confiança na TEPCO e, antes do amanhecer do dia 15, requisitou escritórios na sede da empresa, de onde o próprio primeiro-ministro passou a dar ordens aos funcionários. Menos de duas horas depois dessa intervenção "de fato", veio a terceira explosão e, ao se pronunciar sobre a tragédia em cadeia nacional de televisão no dia 16, o imperador, que tradicionalmente não fala de política ou temas polêmicos, expressou preocupação com a "situação imprevisível" na usina (THE IMPERIAL HOUSEHOLD AGENCY, 2011).

A população, cujo estoicismo diante da tragédia tinha virado notícia no mundo, logo passou a desconfiar das autoridades, até então aplaudidas pela reação inicial aos desastres naturais, incluindo o pronto envio de militares às regiões afetadas e a disponibilização de apartamentos de propriedade do governo para os desabrigados. Informações contraditórias e sucessivas ordens de evacuação (primeiro dois km ao redor da usina, depois três km, dez km e finalmente vinte km) confundiam as famílias. A preocupação em não gerar pânico, típica em situações dessa natureza, levou a omissões, cujo exemplo mais perverso talvez tenha sido a não divulgação das simulações do SPEEDI – System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information.

Concebido na esteira do acidente de Three Mile Island, o SPEEDI é um sistema computacional que usa dados meteorológicos para simular a dispersão de elementos radioativos na atmosfera e, com isso, auxiliar as autoridades na formulação de medidas de proteção radiológica. Sob o argumento de que a quantidade de material radioativo liberado pelas explosões em Fukushima era incerta, as autoridades preferiram não tornar pública a simulação, que viria a ser, em grande medida, confirmada por

medições posteriores em amostras de solo. Privadas da informação, muitas das centenas de famílias que haviam simplesmente recebido instrução de sair de perto da usina rumaram precisamente para onde estava sendo carregada a maior parte da radiação. A mera existência do SPEEDI nunca transpôs as engrenagens da máquina burocrática e o primeiro-ministro Kan só veio a ouvir falar do sistema por um professor da Universidade de Tóquio convocado para assessorá-lo.

A falta de confiança não se limitou ao Japão e logo a solidariedade internacional passou a conviver com acusações de falta de transparência que ganharam contornos políticos. Além de restrições às exportações de alimentos japoneses, alguns governos estrangeiros recomendaram a seus nacionais que deixassem a região de Tóquio, enquanto outros chegaram a enviar aviões para resgatar seus cidadãos. Houve embaixadas que fecharam as portas ou se mudaram temporariamente para Nagoia, a oeste da capital, e algumas chegaram a distribuir comprimidos de iodo (que, ao saturar a tireoide, impedem que o isótopo radioativo seja absorvido) para os funcionários que permaneceram. Companhias aéreas passaram a utilizar o aeroporto de Osaka, em vez do de Tóquio, e os aviões partiam lotados e chegavam vazios. O número de turistas estrangeiros caiu pela metade nos primeiros meses e só voltou a níveis pré-Fukushima depois de um ano (JAPAN NATIONAL TOURISM ORGANIZATION, 2018). Nas redes sociais, esse êxodo deu origem a um novo termo: *Fly-jin*, variante da palavra japonesa *Gaijin*, gíria para designar estrangeiro.

Mesmo o maior aliado começou a ressentir-se da falta de informações. As divergências entre os EUA e o Japão foram ilustradas pelos 185 km de distância da costa japonesa que a marinha norte-americana decidiu manter o porta-aviões *USS Ronald Reagan*, base das atividades de entrega de medicamentos e comida, missões de resgate e evacuação de feridos da operação *Tomodachi*. Ao aproximar-se da região, o navio – de propulsão nuclear, equipado, portanto, com detectores de radiação – mediu doses 30 vezes superiores ao encontrado em situações normais. Preocupado com os cerca de 5 mil tripulantes – incluindo grávidas e lactantes, cujo leite era transportado por helicóptero para bases americanas em território japonês –, o comando do navio ordenou que o convés e as aeronaves que voltassem de missões fossem esguichados e esfregados. Atualmente, mais de 200 marinheiros que alegam sofrer de doenças causadas por radiação

movem diferentes ações conjuntas na Justiça dos EUA contra a TEPCO, a quem acusam de deliberadamente omitir informações sobre a radiação que vazava de Fukushima.

Em Tóquio, onde técnicos do órgão de regulação nuclear dos EUA haviam desembarcado no dia seguinte ao terremoto, o clima era igualmente tenso. Um pedido do embaixador americano para que um desses funcionários ficasse estacionado no gabinete do primeiro-ministro foi negado (THE INDEPENDENT INVESTIGATION ON THE FUKUSHIMA NUCLEAR ACCIDENT, 2014). Sem esse canal direto, a falta de informação gerava cobranças crescentes, às quais o chefe da equipe de especialistas respondeu, em telefonema a Washington: "eu sei que ficamos frustrados com eles, mas, cara, quando você pensa sobre o que eles estão enfrentando, é absolutamente inimaginável. Quando você tem mil cadáveres varrendo a costa (...) É difícil para eles. E nós estamos aqui, latindo (...) Nós temos que ser pacientes" (NUCLEAR REGULATORY COMMISSION, 2011, tradução nossa).

O hiato entre os dois tradicionais aliados foi tornado público no dia 16, quando o diretor do órgão de regulação nuclear americano afirmou em sabatina no congresso que não havia mais água para manter resfriado o combustível estocado na piscina do reator IV, avariada por uma das explosões. Os japoneses rebateram a informação, mas, quando conseguiram convencer os americanos, Washington já havia recomendado a seus nacionais que ficassem a pelo menos 80 km da usina, minando a credibilidade das autoridades nipônicas, que haviam estabelecido um raio de evacuação de apenas vinte km.

Nas semanas e meses seguintes, a confiança da população só fez diminuir, à medida que vinham à tona novas revelações, como o fato de que as simulações do SPEEDI, que não foram divulgadas ao público, haviam sido compartilhadas com militares americanos, em uma tentativa de restabelecer a confiança. Em julho, o primeiro-ministro conseguiu derrotar uma moção de não confiança no parlamento, mas em setembro acabou renunciando em meio a críticas da oposição e de sua própria base. Em dezembro, foi instaurado o equivalente da primeira e única Comissão Parlamentar de Inquérito da história do Japão, cujo relatório final, publicado em setembro de 2012, apuraria que o acidente não apenas foi causado pela ação humana, mas "poderia e deveria ter sido previsto e

evitado" (THE NATIONAL DIET OF JAPAN, 2012, tradução nossa). Também em dezembro, a oposição venceria as eleições.

Ao longo de todo o primeiro semestre de 2012, as audiências da CPI foram expondo, em doses homeopáticas, as ligações entre a indústria, a classe política e a imprensa, que, ao longo de quatro décadas de geração de energia nuclear no Japão, haviam contribuído para criar o "mito da segurança absoluta", nos termos do relatório da CPI. A crença na infalibilidade dos reatores é ironicamente ilustrada por entrevista que o prefeito de Futaba, uma das duas cidades que abrigam a usina de Fukushima, concedeu em 2003, apenas um ano depois de escândalo envolvendo fraudes em inspeções de segurança ter levado à paralisação de todos os reatores da TEPCO e à demissão dos três mais altos dirigentes: "Eu acredito que, em usinas japonesas, não é possível que ocorram acidentes como o de Three Mile Island, nos EUA, ou Chernobyl, na URSS" (COUNCIL FOR NUCLEAR FUEL CYCLE, 2003, tradução nossa).

Hoje, Futaba está completamente abandonada, mas permanece a placa na entrada da cidade: "Energia nuclear para um futuro brilhante".

Cenário político no Japão, sete anos depois

No início de 2011, o mundo vivia o que alguns chamavam de "renascimento nuclear" (WORLD NUCLEAR ASSOCIATION, 2015), com o maior número de reatores em construção em duas décadas (SCHNEIDER et al., 2015). No Japão, onde a energia nuclear sempre fora vista como solução para a escassez de recursos energéticos, esse entusiasmo se traduzia em projetos de 14 novas usinas, que fariam a parcela da eletricidade advinda de energia nuclear subir de 28% a 50%, até 2050.

O acidente de Fukushima pôs um freio nesse otimismo. Antes mesmo de tomar decisões de longo prazo, diversos países – incluindo o Japão, 3º maior produtor mundial de energia nuclear, à época – decidiram paralisar seus reatores para inspeções de segurança e *stress tests*. O resultado foi a maior queda já registrada na produção global de energia nuclear: 11% entre 2010 e 2012 – como se três Itaipus fossem desligadas.

Aos poucos, um verdadeiro efeito dominó foi minando o apoio à energia nuclear. A Alemanha decidiu abandoná-la completamente; a Suíça

e a Espanha proibiram a construção de novas usinas; a Itália optou, por referendo, por manter-se não nuclear; Taiwan deixou ocioso um reator prestes a ser inaugurado; e até na China a pressão popular levaria o governo a postergar obras de novos reatores e cancelar a construção de uma usina de processamento de urânio. Na capa da revista *The Economist,* a "nova era da energia nuclear" (THE ECONOMIST, 2007, tradução nossa) deu lugar ao "sonho que fracassou" (THE ECONOMIST, 2012, tradução nossa).

No Japão, a situação foi particularmente complexa. Em setembro de 2012, o governo do hoje oposicionista Partido Democrático do Japão (PDJ), o mesmo que havia estabelecido a meta de 50% de participação na matriz elétrica, reverteu sua política e anunciou o abandono da energia nuclear até 2030. Apenas três meses depois, porém, houve nova reviravolta com eleições que reconduziram ao poder o Partido Liberal Democrático (PLD), que havia governado de maneira quase ininterrupta desde a Segunda Guerra Mundial, tendo sido responsável por toda a execução do programa nuclear japonês. Ao tomar posse em dezembro de 2012, o atual primeiro-ministro Shinzo Abe anunciou a intenção de não apenas reativar as plantas nucleares desligadas, mas também de construir novas. Em março de 2014, a divulgação de nova estratégia energética transformou tal desejo em política de governo.

As novas normas de segurança, porém, trazem exigências tão custosas, como elevação do quebra-mar para usinas localizadas na costa, que os reatores mais antigos não justificam o investimento e serão permanentemente abandonados. Além disso, a opinião pública segue sendo majoritariamente contrária à energia nuclear. Nesse contexto, mesmo com ampla maioria parlamentar, o primeiro-ministro Abe acabou moderando seu entusiasmo e, em junho de 2015, mais de quatro anos após o acidente, anunciou que a energia nuclear responderia por apenas 20% a 22% da matriz elétrica em 2030, menos que o gás natural (27%), o carvão (26%) e as renováveis (22% a 24%), à frente apenas do petróleo (3%). Seis anos após a tragédia, quando o país observou um minuto de silêncio em memória das vítimas, estavam em operação apenas dois dos 54 reatores que funcionavam antes do acidente.

Outra razão pela qual o primeiro-ministro Abe acabou recuando no desejo de expandir o parque nuclear é um legado do governo anterior: o sistema *feed-in tariff*, pelo qual o governo garante a compra de energias

renováveis a preços acima do mercado. Introduzido em 2012, esse incentivo fez do Japão o segundo país que mais instalou painéis solares de lá pra cá, atrás apenas da China (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2017). Os subsídios são tão generosos que o investimento em energia solar é anunciado em panfletos em táxis, prometendo retorno de até 12% ao ano – em um país onde a taxa básica de juros está próxima de zero há anos.

O fato de o país estar há sete anos com praticamente todos os reatores parados tem sido apontado por muitos como prova de que o Japão pode prescindir da energia nuclear. Com efeito, investimentos em eficiência energética e esforços como diminuição do uso de ar condicionado e calefação fizeram o consumo de eletricidade cair 17% desde o acidente (THE FEDERATION OF ELECTRIC POWER COMPANIES OF JAPAN, 2018). Por outro lado, a substituição da energia nuclear fez crescer as importações de combustíveis fósseis, e, em 2011, a balança comercial fechou no vermelho pela primeira vez desde 1980 (quando as importações haviam disparado justamente pelo segundo choque do petróleo). Além dos déficits comerciais, as emissões de gases de efeito estufa, que estavam em baixa desde a crise de 2008, também passaram a crescer. Em 2013, o país-sede da conferência onde se estabelecera o Protocolo de Quioto (1997) anunciou uma primeira revisão de sua meta de redução de emissões e, no compromisso que levou à COP-21, em Paris (2015), o objetivo passou a ser de diminuição de meros 18% entre 1990 e 2030. Para o mesmo período, a União Europeia promete 40% de redução.

Ainda no plano energético, a crise de Fukushima abriu espaço para o que talvez seja a mais efetiva das reformas estruturais propostas no contexto da chamada *Abenomics*: a liberalização do setor elétrico, controlado por dez empresas que, desde a ocupação americana pós-Segunda Guerra Mundial, monopolizavam geração, transmissão e distribuição em suas respectivas áreas de atuação. Sucessivos governos já haviam tentado introduzir competição no setor, mas os efeitos práticos foram apenas marginais. Com a imagem arranhada pelo acidente de Fukushima e os balanços no vermelho, contudo, as concessionárias não tiveram como deter a passagem de uma série de leis que, desde 2013, têm facilitado a entrada de novas empresas no mercado, com vistas à total liberalização do sistema elétrico até 2020.

Os efeitos do desastre não se restringem à política energética. Pelo contrário, passaram a permear praticamente todas as ações do governo. Já em 2011, foi criada uma agência com *status* de ministério para coordenar os esforços de reconstrução, que passaram a nortear até os Planos Quinquenais de Ciência & Tecnologia. Nas universidades, cursos de graduação e pós-graduação na área nuclear, outrora eminentemente técnicos e voltados quase exclusivamente para a construção e operação de reatores, passaram a oferecer aulas de ciências sociais, meio ambiente e economia, com o objetivo de oferecer visão holística do papel da energia nuclear na sociedade.

A promoção dos alimentos produzidos em Fukushima tornou-se uma das principais bandeiras das autoridades, que tentam explicar que menos de 10% da província foi designada como zona contaminada. O principal garoto-propaganda dessa campanha é o primeiro-ministro Abe, que com frequência se deixa fotografar degustando produtos de Fukushima. Em jantares que oferece a chefes de estado estrangeiros, nunca deixa faltar água e saquê da região, servidos, inclusive, ao presidente Michel Temer, quando visitou o Japão, em outubro de 2016.

No plano internacional, pedidos para que restrições às importações de alimentos de Fukushima sejam removidas viraram uma constante nos encontros diplomáticos e, em setembro de 2013, na reunião em que se elegeu a sede das Olimpíadas de 2020, os riscos da radiação ensejaram duros questionamentos à candidatura japonesa. A escolha de Tóquio, porém, parece indicar que os membros do Comitê Olímpico Internacional se satisfizeram com o discurso enfático do primeiro-ministro Abe: "Alguns podem ter preocupações sobre Fukushima. Deixem-me assegurar-lhes: a situação está sob controle. Nunca houve e nunca haverá dano a Tóquio" (PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET, 2013, tradução nossa).

Outro objetivo constante da diplomacia japonesa passou a ser a busca de contratos para a construção de usinas nucleares no exterior, tendo em vista que as reduzidas perspectivas de novos canteiros de obras em território nacional colocaram a indústria japonesa em xeque. O empenho do primeiro-ministro Abe valeu-lhe o apelido de "vendedor-em-chefe" (SARMIENTO-SAHER, 2013). Em 2013, a exportação de reatores nucleares chegou a ser aventada para a pauta de um encontro entre o

líder japonês e a presidente Dilma, mas a viagem acabou sendo cancelada devido à onda de protestos de junho daquele ano (THE JAPAN TIMES, 2013). Em novembro de 2016, o Japão assinou acordo nuclear com a Índia, rompendo com a tradicional postura de só exportar tecnologia nuclear para países signatários do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

A crise de Fukushima mudou também a maneira como a sociedade japonesa se comunica, dando impulso sem precedentes ao uso das mídias digitais e redes sociais. Em muitas zonas afetadas pelo terremoto e *tsunami*, a cobertura de internet móvel foi restabelecida antes do sinal de telefone celular, de modo que muitos sobreviventes só puderam informar seu paradeiro às equipes de resgate por meio de sites como Twitter ou Facebook. Outra função crucial das redes sociais foi permitir que amigos e familiares pudessem ter notícias de pessoas que estavam na área de risco, com o Google Person Finder e outras ferramentas precursoras da opção "marcar como seguro" que o Facebook disponibilizaria após os atentados de Paris, em novembro de 2015.

As autoridades, até então pouco ativas no mundo digital, seguiram a tendência. O gabinete do primeiro-ministro lançou perfil no twitter (@Kantei_Saigai) no dia seguinte ao terremoto e versão em inglês (@JPN_PMO) quatro dias mais tarde; 24 horas depois, foi a vez de a TEPCO estrear (@OfficialTEPCO). Mas faltava-lhes credibilidade.

Como visto, o governo vinha sendo duramente criticado, sobretudo depois da substituição, no dia seguinte ao *tsunami*, de um porta-voz da agência responsável pela segurança das usinas nucleares que ousara aventar a possibilidade de o combustível nos reatores de Fukushima estar em processo de derretimento (*meltdown*) – como, de fato, ficaria mais tarde comprovado que estava. A TEPCO não inspirava confiança nem na oposição do pró-nuclear PLD. Em 2007, quando ocupara o cargo pela primeira vez, o atual primeiro-ministro Shinzo Abe declarou, na esteira de um terremoto que causou incêndio e vazamento de água contaminada na usina de Kashiwazaki-Kariwa, a maior do mundo: "houve um atraso significativo no anúncio e comunicação ao governo de um vazamento de água contendo materiais radioativos por parte da TEPCO, operadora da usina. Não é de se admirar que a ansiedade e a desconfiança da população em relação à segurança da energia nuclear continuem a aumentar" (PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET, 2007, tradução nossa).

A imprensa também era objeto de desconfiança. Semanas após o desastre, descobriu-se que diversos executivos de grandes órgãos de mídia estavam acompanhando o *chairman* da TEPCO em viagem à China quando o terremoto aconteceu. Mais tarde, haveria relatos de cerceamento ao trabalho de jornalistas, e a ONG Repórteres sem Fronteiras rebaixaria o Japão da 22ª (2011) à 72ª (2017) posição em seu *ranking* mundial de liberdade de imprensa. Entre as razões para essa queda livre, figurava "censura" à cobertura da crise de Fukushima, termo utilizado igualmente por outras ONGs, como a *Freedom House*.

Nesse contexto, a população também passou a procurar informações sobre a emergência nuclear nas redes sociais, que já haviam se mostrado eficazes imediatamente após o terremoto e *tsunami*. Em poucas semanas, dois professores da Universidade de Tóquio (@hayano e @team_nakagawa) que começaram a postar no Twitter informações sobre os perigos da radiação em linguagem acessível a leigos conquistaram mais de 300 mil seguidores.

A intervenção mais dramática nas redes sociais talvez tenha sido o vídeo que o prefeito de uma das cidades devastadas postou no YouTube para "implorar" por ajuda (YOUTUBE, 2011). Criticando a mídia por não ir até lá testemunhar a situação *in loco* e alegando que o governo central e a TEPCO estavam provendo apenas "informações escassas", o prefeito afirmou que a cidade estava "isolada" e sofrendo de desabastecimento de bens essenciais, de comida a gasolina. Vindo de um país que preza pelo respeito à hierarquia e onde se evitam ao máximo críticas que possam criar saias-justas, a ousadia valeu ao prefeito um lugar na lista das cem pessoas mais influentes do mundo da revista TIME (2011).

Outro sintoma da mudança de postura em relação às mídias digitais foi a prontidão com que a polícia japonesa, tradicionalmente ciosa da privacidade dos dados, concordou em compartilhar informações com ferramentas de localização de possíveis vítimas, como o Google Person Finder, criado na esteira do terremoto que atingira o Haiti no ano anterior. Na mesma linha, as autoridades das cidades devastadas pelo *tsunami* acolheram com entusiasmo a proposta do Google de aumentar a frequência do mapeamento da região, para que o Google Street View servisse de registro do andamento das obras de reconstrução. Quando os primeiros carros começaram a tirar fotos da região, menos de quatro meses após a tragédia, era difícil lembrar que, apenas dois anos antes, o gigante da

internet tivera que refazer boa parte das imagens do Street View no Japão com fotos tiradas de uma plataforma mais baixa, que não devassassem o interior das casas por cima do muro.

Passada a tragédia, o interesse pelas mídias sociais permanece, dando impulso inédito para que o Japão embarque definitivamente na era da informação. Em junho de 2011, entrou em vigor uma emenda ao Código Penal que contempla punições mais severas para crimes cibernéticos, disseminação de dados pessoais, etc. Em dezembro de 2012, o atual primeiro-ministro Shinzo Abe tornou-se o primeiro líder japonês a já possuir uma conta no Twitter (@AbeShinzo) antes de ser eleito (seus três antecessores haviam criado perfis durante o mandato). Finalmente, em julho de 2013, após uma revisão da lei eleitoral, o Japão realizou a primeira eleição em que o uso de mídias sociais foi autorizado na campanha. Não apenas mais japoneses estão aderindo às redes sociais, como a utilidade que demonstraram durante a crise tem levado os usuários a abandonar a tradicional prática de cadastrar nomes falsos para proteger a privacidade.

O fortalecimento das mídias digitais contribuiu para dar impulso sem precedentes à politização dos movimentos sociais, tradicionalmente voltados para problemas locais e para a provisão de serviços complementares aos do estado. A união em torno da causa antinuclear tirou de casa cidadãos até então pouco envolvidos em movimentos desse tipo, como donas de casa e trabalhadores não sindicalizados, e fez com que diversas ONGs da região de Tóquio superassem rivalidades para se unirem na *Metropolitan Coalition Against Nukes*. Inspirado pela Primavera Árabe, o movimento utilizou as redes sociais para organizar as maiores passeatas registradas no país desde os protestos contra o tratado de segurança com os EUA, na década de 1970. Ao longo de mais de um ano, os manifestantes pediram a dois governos sucessivos o abandono da energia nuclear, que, como se viu, acabou sendo adotado em setembro de 2012.

A decisão foi revertida três meses depois, após mudança de governo, mas o legado de organização e institucionalização de movimentos sociais permanece. Em 2013 e 2014, novas passeatas foram organizadas contra uma lei que aumentou o prazo de sigilos de documentos oficiais, assim como as penas para quem vazar informações secretas. Maiores ainda foram as manifestações de agosto de 2015, contra a decisão do governo de reinterpretar a constituição pacifista para permitir que tropas japonesas

recorram ao uso da força para socorrer aliados, no exercício da "autodefesa coletiva". Uma pequena barraca, instalada no aniversário de seis meses do *tsunami* para pedir o abandono da energia nuclear, resistiu por cinco anos em frente ao Ministério da Economia, Comércio e Indústria, e só foi retirada em 2016, depois que a Suprema Corte confirmou a ordem de despejo da primeira instância.

Fukushima e o Brasil

Em 2011, havia 230 mil brasileiros morando no Japão, em sua imensa maioria decasséguis: filhos ou netos de imigrantes japoneses que, com uma mudança na lei de imigração em 1990, passaram a ter mais facilidade para obter visto de trabalho. Embora o número já estivesse longe dos 316 mil que viviam no Japão em 2007 – antes de a crise do *subprime* trazer de volta milhares de famílias –, era o terceiro maior contingente estrangeiro, depois de chineses (687 mil) e coreanos (566 mil) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO JAPÃO, 2017).

Nesse contexto, a tragédia de 11 de março despertou preocupação particularmente grande no Brasil, muito além do debate sobre a segurança da energia nuclear. Só nas primeiras 24 horas da crise, a embaixada do Brasil em Tóquio recebeu 300 telefonemas e mais de três mil *e-mails* com pedidos de informações sobre amigos e parentes. Para encontrar respostas, era preciso entrar em contato com autoridades locais, abrigos temporários, amigos, colegas de trabalho e até prisões onde brasileiros cumpriam pena. A busca pelo paradeiro dos compatriotas esbarrava em erros de grafia originados pela transcrição dos nomes para o alfabeto fonético japonês. Nesse esforço, a embaixada e os consulados passaram a funcionar ininterruptamente, em regime de plantão.

Aos poucos, todos os brasileiros foram sendo localizados com vida, embora muitos estivessem em situação extremamente precária na área atingida pelo *tsunami*. No dia 16, um comboio montado pelo consulado em Tóquio rumou ao epicentro da tragédia, no contrafluxo do êxodo dos desabrigados, para quem as estradas eram a única porta de saída, estando aeroportos e ferrovias fechados. Apesar do racionamento de combustível e da previsão de neve, a missão conseguiu resgatar 37 pessoas e levá-las para a região de Tóquio, onde foram acomodadas em casas de amigos

e familiares ou em abrigos. Dois dias depois, novo comboio foi a outras cidades e retornou à capital com 14 pessoas.

Longe de se acalmar com a confirmação de que os brasileiros estavam bem, a situação tornava-se cada vez mais tensa com as notícias que vinham de Fukushima. A possibilidade de ter que deixar o país levou a um número sem precedentes de pedidos de renovação de passaportes, que os consulados só puderam atender com o envio emergencial de nova remessa de cadernetas de Brasília. Os *e-mails* que antes vinham de amigos e familiares no Brasil passaram a vir dos brasileiros residentes no Japão, com perguntas sobre os riscos da radiação, a disponibilidade de pílulas de iodo ou mesmo a possibilidade de evacuação por aviões da Força Aérea Brasileira.

A embaixada buscava informações não apenas junto às autoridades japonesas, cuja credibilidade estava em xeque, mas também junto a médicos, cientistas e missões estrangeiras que contavam com especialistas em energia nuclear. Os dados obtidos eram transmitidos à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que devolvia análises técnicas, para as quais viria a contribuir, ainda, o envio de funcionário próprio ao Japão, em abril/maio. Outra fonte de informações era a delegação do Brasil junto à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em Viena, onde também pairava um clima de desconfiança, com alguns observadores denunciando uma suposta omissão de informações e conflito de interesse por parte do diretor-geral da AIEA, diplomata de carreira japonês (LOCHBAUM, 2014).

Com base nas informações disponíveis, o Brasil acabou tomando medidas que, grosso modo, foram adotadas pela maioria dos países. Pouco após o acidente, recomendou a seus nacionais que evitassem viagens ao Japão e passou a exigir que alimentos provenientes de lá fossem acompanhados de laudo atestando os níveis de radioatividade. Um plano para a transferência da embaixada e do consulado em Tóquio para Nagoia – que o Brasil prometeu aos japoneses só levar a cabo se houvesse orientação deles nesse sentido – chegou a ser elaborado, mas a medida acabou não se mostrando necessária. Em abril, tanto a recomendação aos viajantes quanto a exigência de laudo para alimentos foram restritas a Fukushima e a algumas províncias vizinhas.

No Japão, os dramas familiares iam muito além do medo da radiação. Crianças cujos pais optaram por voltar ao Brasil tiveram o ano letivo interrompido, e trabalhadores que decidiram ficar viram seus empregos ameaçados, pois a infraestrutura danificada e o racionamento de energia levaram fábricas a fechar as portas, com efeito, cascata sobre cadeias produtivas inteiras. O fantasma da crise de 2008 parecia ressuscitar. Naquela ocasião, a alta do desemprego levara o governo japonês a oferecer passagem aérea e dinheiro para os estrangeiros que decidissem regressar a seu país de origem, com a contrapartida de não poder voltar a pedir visto japonês. Das 22 mil pessoas que aderiram ao programa, nada menos que 93% eram brasileiros. Entre os que ficaram, muitos só puderam se manter graças à ajuda dos compatriotas em melhor situação, que mobilizaram doações para estabelecer o Fundo Comunidade Brasileira.

Apesar da tensão, a comunidade brasileira no Japão logo deu demonstração de grande solidariedade. O Fundo Comunidade Brasileira, que apenas dois meses antes do *tsunami* havia sido utilizado para enviar recursos às vítimas dos deslizamentos de terra na região serrana do Rio de Janeiro, foi novamente acionado, recebendo doações tanto do Japão quanto do Brasil. Os recursos foram incorporados ao Movimento Brasil Solidário, pelo qual a colônia brasileira no Japão mobilizou doações de itens como bicicletas – meio de transporte que se tornou incontornável, tendo em vista o racionamento de combustível –, artigos de higiene e roupas (só em Aichi, província que conta com a maior concentração de brasileiros, foram arrecadados 32 mil cobertores). Outros optaram por emprestar suas escavadeiras, seus veículos ou simplesmente seus braços aos esforços de limpeza dos escombros e reconstrução.

A solidariedade vinha também do Brasil, lar da maior colônia de nipodescendentes do mundo. O governo doou US$ 500 mil à Cruz Vermelha do Japão. O Senado aprovou "voto de solidariedade ao governo e ao povo do Japão, aos brasileiros residentes naquele país, bem como a seus familiares no Brasil" e, pouco mais de um mês após o *tsunami*, o ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota foi a Tóquio prestar pessoalmente sua solidariedade e ouvir o testemunho dos brasileiros sobre a situação.

De fora do governo vinham doações ainda maiores, de empresas, cidadãos e instituições, entre as quais cinco associações de descendentes de japoneses. Houve também outras formas de ajuda: operadoras de

telefone ofereceram ligações gratuitas para o Japão e empresas aéreas passaram a isentar de multa as remarcações de viagens entre Brasil e Japão, além de aumentarem a frequência dos voos. Até Pelé juntou-se à causa: de passagem pelo Japão, sete meses após o *tsunami*, visitou a região afetada, prestou homenagem às vítimas e participou de cerimônia de doação de bens arrecadados pelo Movimento Brasil Solidário. As fotos do rei rodeado de alunos da escola à qual as doações foram levadas ganharam as manchetes dos principais jornais japoneses, contribuindo para que a rotina que já se restabelecia longe da região devastada não deixasse os desabrigados caírem no esquecimento.

Mesmo passada a fase mais aguda da crise, a vigilância permanece. Em 2012, a embaixada intercedeu para suspender o recrutamento de brasileiros para trabalhar na limpeza da usina de Fukushima, em meio a relatos de que operários eram coagidos a cobrir os dosímetros pessoais com placas de chumbo, de modo a fraudar os registros de radiação recebida durante o trabalho. Até hoje, os altos salários que constituem atrativo para trabalhadores com baixa qualificação convivem com denúncias de contratação de pessoas em situação vulnerável, como moradores de rua ou estrangeiros com vistos temporários, para realizar as tarefas mais delicadas. O despreparo e alta rotatividade da mão de obra ajudam a explicar a falta de segurança na usina, em cuja recuperação trabalham mais de sete mil pessoas: com três acidentes fatais nos últimos anos (março/2014, janeiro/2015 e agosto/2015), nenhum dos quais ligados à radiação, Fukushima é um dos canteiros de obras mais perigosos do Japão.

Conclusão

Durante a fase mais crítica da emergência nuclear, quando cogitou ordenar a evacuação da região metropolitana de Tóquio, o primeiro-ministro Naoto Kan chegou a pensar que "o Japão poderia ser paralisado" (FRONTLINE, 2012). De fato, havia um precedente: na avaliação do ex-presidente Mikhail Gorbachev, o acidente de Chernobyl, "mais do que o lançamento da *Perestroika*, talvez tenha sido a verdadeira causa do colapso da União Soviética, cinco anos mais tarde" (GORBACHEV, 2006, tradução nossa).

Embora esse pior cenário não se tenha materializado, o terremoto, o *tsunami* e o acidente de Fukushima deixaram marcas profundas no Japão – além, é claro, dos 18,5 mil mortos e desaparecidos e das mais de 100 mil pessoas que seguem desabrigadas, seja porque suas casas foram destruídas, seja porque estão em zona contaminada. Ao expor a proximidade entre a indústria, o governo e a imprensa, a crise nuclear abalou a confiança da sociedade na classe política. Ironicamente, a maior vítima foi o Partido Democrático do Japão (PDJ), que havia estado na oposição durante toda a construção do parque nuclear japonês, bem como do "mito da segurança absoluta". As eleições de dezembro de 2012, que trouxeram de volta ao poder o Partido Liberal Democrático (PLD), encerraram a mais duradoura experiência de alternância de poder do Japão moderno. Com a força política que o atual primeiro-ministro Shinzo Abe (que já é um dos mais longevos da história do país) tem demonstrado desde então, é difícil vislumbrar tão cedo uma segunda chance ao PDJ – ou simplesmente Partido Democrático, nome adotado após fusão com outro partido de oposição, em 2016.

Do lado dos cidadãos, o impulso à utilização das mídias digitais e o fortalecimento dos movimentos sociais talvez sejam o maior legado da crise. Ainda é cedo, porém, para dizer se, de fato, vieram para ficar ou se acabarão por sucumbir ao conservadorismo de uma sociedade cada vez mais idosa, onde o uso de fax ainda é a praxe, e à força do atual governo, que coleciona vitórias nas urnas e tem resistido a passeatas que já teriam derrubado governos menos estáveis. Nesse exercício de prognósticos, um marco importante será a situação do país, ou pelo menos a imagem que dele se veiculará, em 2020, quando as Olimpíadas de Tóquio colocarão o Japão no centro das atenções midiáticas mundiais.

Para o Brasil, Fukushima foi, ao mesmo tempo, o mais remoto e o mais próximo acidente já ocorrido em uma usina nuclear. Se a distância geográfica dificultava uma resposta, a presença de 230 mil brasileiros no Japão tornava-a urgente. No fim das contas, não houve vítimas entre nossos compatriotas, o que acabou colocando-os em condição de "doadores líquidos" de ajuda humanitária, menos de três anos depois de terem sofrido as consequências da crise financeira de 2008, a ponto de muitos terem aceitado dinheiro do governo japonês para voltar ao Brasil. A solidariedade prestada pelos brasileiros ilustrou, mais uma vez, a força

do elo humano construído por mais de um século de imigração nos dois sentidos. Em uma das expressões mais espontâneas de ajuda, crianças pobres do Nordeste arrecadaram moedas que foram enviadas ao Japão em uma lata. A singela iniciativa foi citada pelo primeiro-ministro japonês em discurso na Assembleia Geral da ONU: "Ouvi dizer que, questionada sobre a razão, uma das crianças respondeu que era porque o Japão, um amigo do Brasil, estava sofrendo" (PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET, 2011, tradução nossa).

Referências Bibliográficas

BURN: AN ENERGY JOURNAL. *Particles: Nuclear Power After Fukushima*, 2014. Disponível em: <http://burnanenergyjournal.com/nuclear-power-after-fukushima>. Acesso em: 11 mar. 2016.

COUNCIL FOR NUCLEAR FUEL CYCLE. *Plutonium*, 2003, n. 42. Disponível em: <http://www.cnfc.or.jp/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE ECONOMIST. *Nuclear power's new age*, 2007. Disponível em: <http://www.economist.com/printedition/2007-09-08>. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE ECONOMIST. *The dream that failed*, 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/printedition/2012-03-10. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE FEDERATION OF ELECTRIC POWER COMPANIES OF JAPAN. *Electricity Statistics Information,* 2018. Disponível em: <http://www.fepc.or.jp/english/library/statistics/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FRONTLINE. *Naoto Kan: "Japan Was Invaded by an Invisible Enemy",*2012. Disponível em: <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/naoto-kan-japan-was-invaded-by-an-invisible-enemy/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

FUJII, Y.; SATAKE, K.; SAKAI, S.; SHINOHARA, M. E KANAZAWA, T. Tsunami source of the 2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake. *Earth, Planet and Space*, v. 63, 2011.

FUNABASHI, Y. E KITAZAWA, K. Fukushima in review: A complex disaster, a disastrous response. *Bulletin of the Atomic Scientist*, v. 68, n. 2, 2012.

THE IMPERIAL HOUSEHOLD AGENCY. *A Message from His Majesty The Emperor* (March 16, 2011), 2011. Disponível em: <http://www.kunaicho.go.jp/e-okotoba/01/address/okotoba-h23e.html#0316>. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE INDEPENDENT INVESTIGATION ON THE FUKUSHIMA NUCLEAR ACCIDENT. *The Fukushima Daiichi Nuclear Power Station Disaster: Investigating the Myth and Reality*. New York: Routledge, 2014.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT CENTER OF JAPAN. 2014. *Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake*, 2014. Disponível em: <http://www.idcj.or.jp/english/index.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Photovoltaic Power System Programme,* 2017. Disponível em: <http://www.iea-pvps.org/index.php?id=32>. Acesso em: 22 fev. 2018.

JAPAN NATIONAL TOURISM ORGANIZATION. *Statistical Information*, 2018. Disponível em: <https://www.jnto.go.jp/eng/ttp/sta/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE JAPAN TIMES. *Brazil's Rousseff cancels Japan visit*. 22/06/2013. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/news/2013/06/22/national/brazils-rousseff-cancels-japan-visit/#.WLOONWTyu2w>. Acesso em: 22 fev. 2018.

LOCHBAUM, D. *Fukushima: The Story of a Nuclear Disaster*. New York: The New Press, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO JAPÃO. *Estatísticas sobre Residentes Estrangeiros* (em japonês), 2017. Disponível em: <http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

MINOURA, K; IMAMURA, F.; SUGAWARA, D.; KONO, Y. E IWASHITA, T. The 869 Jogan tsunami deposit and recurrence interval of large-scale tsunami on the Pacific coast of northeast Japan. *Journal of Natural Disaster Science*, v. 23, n. 2, 2001.

SCHNEIDER, M.; FROGGATT, A.; HAZEMANN, J.; KATSUTA, T.; RAMANA, M. V.; THOMAS, S. e PORRITT, J. 2015. *The World Nuclear Industry Status Report*, 2015. Disponível em: <http://www.worldnuclearreport.org/The-World-Nuclear-Industry-Status-Report-2015.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

THE NATIONAL DIET OF JAPAN. *The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission*, 2012. Disponível em: <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/en/report/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

NUCLEAR REGULATORY COMMISSION. *Japan's Fukushima Daiichi ET Audio File – NRC-944*, 2011. Disponível em: <http://pbadupws.nrc.gov/docs/ML1205/ML12052A109.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

NUCLEAR SAFETY COMMISSION. *Regulatory Guide for Reviewing Safety Design of Light Water Nuclear Power Reactor Facilities – NSCRG: L-DS-I.0, NSC*. Tóquio, 1990.

PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. Abe Cabinet. In: *E-mail Magazine*, n. 38, July 19, 2007. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/m-magazine/backnumber/2007/0719.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. *Address by H.E. Mr. Yoshihiko Noda Prime Minister of Japan at the Sixty-Sixth Session of the United Nations General Assembly*, 2011. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/noda/statement/201109/23enzetu_e.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. *Presentation by Prime Minister Shinzo Abe at the 125th Session of the International Olympic Committee (IOC),* 2013. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201309/07ioc_presentation_e.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

SARMIENTO-SAHER, S. Shinzo Abe: Japan's Nuclear Salesman-In-Chief. *The Diplomat*, 2013. Disponível em: <http://thediplomat.

com/2013/07/shinzo-abe-japans-nuclear-salesman-in-chief/>. Acesso em: 22 fev. 2018.

TIME. *The 2011 TIME 100 – Katsunobu Sakurai*, 2011. Disponível em: <http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2066367_2066369_2066461,00.html>. Acesso em: 22 fev. 2018.

WORLD NUCLEAR ASSOCIATION. *The Nuclear Renaissance*, 2015. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/current-and-future-generation/the-nuclear-renaissance/>. Acesso em: 27 mar. 2017.

YOUTUBE. *SOS from Mayor of Minami Soma City, next to the crippled Fukushima nuclear power plant, Japan,* 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=70ZHQ--cK40&feature=youtu.be>. Acesso em: 22 fev. 2018.

A formação do diplomata contemporâneo*

José Estanislau do Amaral Souza Neto

Palavras de Abertura

É um prazer estar em Marília para participar da Semana de Relações Internacionais e falar sobre a formação do diplomata nos dias de hoje.

Não se trata, e o óbvio seja dito, de exercício trivial. Acredito que o único título que me credencia a participar desse debate é o fato de que venho exercendo, desde outubro de 2016, o cargo de diretor-geral do Instituto Rio Branco (IRBr), no Itamaraty. Nesse curto intervalo de tempo, acumulei algumas poucas convicções e um número provalmente bem maior de dúvidas sobre o processo de recrutar e treinar diplomatas, as duas missões atribuídas ao Instituto desde sua criação, em 1945, há mais de setenta anos. É, a propósito, uma das mais antigas instituições do gênero no mundo e a de vida mais longeva na América Latina. Acredito que tem servido bem ao país.

Quero deixar claro que falo hoje a título pessoal e que meus comentários, portanto, não refletem necessariamente posições oficiais do Itamaraty.

Antes de entrar no coração do tema, ou seja, no perfil que se espera dos diplomatas no presente, convém colocar em perspectiva duas questões: (i) o percurso da profissão de diplomata e (ii) o contexto internacional em que os profissionais dessa área estão sendo chamados a atuar.

* Texto originalmente preparado como roteiro de palestra proferida pelo embaixador José Estanislau do Amaral Souza Neto, diretor-geral do Instituto Rio Branco, na semana de relações internacionais promovida pela UNESP, campus de Marília (SP), em 31 de agosto de 2017.

A PROFISSÃO EM PERSPECTIVA

Começo pela evolução do ofício. E minha primeira observação é a de que, embora se trate de uma das atividades mais antigas, a diplomacia profissionalizou-se de fato apenas no século XX. Uma das obras mais completas e atuais sobre a formação de diplomatas, intitulada *Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services* e publicada em maio de 2017, assinala que "a profissionalização ocorreu em todas as áreas na sociedade do século XX (medicina, educação, direito, etc.), mas foi especialmente pronunciada no campo da diplomacia" (HUTCHINGS e SURI, 2017, p. 6).

Diversos fatores concorreram para isso. Das duas guerras mundiais surgiram, como se sabe, as organizações internacionais, e com elas o multilateralismo. Por sua vez, o processo de descolonização, especialmente na África e na Ásia, na segunda metade do século XX, conduziu à criação de instituições de estado, entre elas chancelarias, nos novos países independentes. O resultado somado desses acontecimentos foi a realização de numerosas e grandes conferências diplomáticas, cada vez mais especializadas, assim como a proliferação vertiginosa de embaixadas em número de países em constante expansão. A atividade diplomática multiplicou-se em diversos planos.

Nessa nova realidade, que em boa parte vem até os dias de hoje, já não havia espaço para diletantes. Urgia contar com profissionais, e para tanto era necessário que os estados investissem recursos na preparação de gente para atender a essa demanda nova de funcionários especializados, operando no interior de burocracias organizadas e que estivessem à altura do desafio de negociar temas complexos. O *locus* mesmo da diplomacia mudou: de intrigas palacianas passou para o jogo mais sofisticado de reunir informação e inteligência, ingredientes indispensáveis tanto no processo decisório como na formulação de políticas em ambiente externo em permanente mudança. Outro fator importante nessa transição foi a passagem da chamada diplomacia secreta vigente no século XIX e que terminou na Grande Guerra para outras modalidades de diplomacia, cada vez mais expostas ao escrutínio público.

Emerge assim, nos últimos 70 ou 80 anos, esse personagem que é parte indissociável do mapa social e político do nosso tempo: o diplomata profissional, que se define por dois elementos centrais. O primeiro

deles é a meritocracia. O recrutamento se faz por mérito, normalmente em processos de seleção abertos ao público; a ascensão funcional igualmente está lastreada no mérito, no interior de burocracias dotadas de instrumentos para aferi-lo objetivamente. O segundo é a especialização. Existem formação e treinamento especializados, disponíveis, via de regra, em universidades ou em academias diplomáticas dentro dos ministérios, ou em uma combinação de ambos. No Brasil, por exemplo, a criação de cursos de relações internacionais em várias partes do país proporcionou diversas vantagens indiretas ao Instituto Rio Branco (IRBr), entre elas, base ampliada e mais bem preparada de candidatos em potencial à carreira diplomática.

O fato de que atualmente, na maior parte dos países com algum nível de projeção internacional, os diplomatas sejam majoritariamente profissionais não significa que o prestígio ou os atrativos da *carrière* tenham aumentado. Pode-se até mesmo argumentar que o contrário esteja ocorrendo. Não são poucos os serviços diplomáticos cujas funções são questionadas internamente por outros órgãos do governo e pela opinião pública em geral. Há uma percepção disseminada em muitos países, sobretudo nos ocidentais e desenvolvidos, de que se trata de classe de profissionais com custo excessivo para a sociedade e cuja contribuição é vista, na melhor das hipóteses, com ceticismo.

Nos Estados Unidos de Donald Trump, essa é a visão que parece prevalecer. Num artigo do New York Times, o colunista Roger Cohen (2017) assinala que:

> Trump seems determined to hollow out the State Department in a strange act of national self-amputation. The president signaled early on that military might, not diplomatic deftness, was his thing. Soft power was for the birds. This worldview (in essence no more than Trump's gut) has been expressed in a proposed cut of about 30 percent in the State Department budget as military spending soars(…).

Já no Brasil da presidente Dilma Rousseff, não são poucos os que detectaram na então chefe de estado, embora em menores proporções, atitude deliberada de desidratar o Itamaraty como instituição e de desprestigiar a categoria profissional de diplomatas.

É plausível que parte da responsabilidade por essa situação de perda de poder relativo da categoria resulte de uma expectativa exagerada daquilo que os diplomatas pudessem ou devessem fazer num mundo crescentemente atormentado por conflitos, por sucessivas violações das regras da ordem internacional, por frustrações que se acumulam em relação a expectativas não cumpridas de prosperidade individual e coletiva. E a verdade é que, embora reduzidos em número e exceções à regra, abusos praticados por alguns poucos diplomatas fora de seus países de origem, em razão dos privilégios e imunidades de que gozam, afetam negativamente a imagem coletiva da profissão.

São numerosos no presente os desafios com que se defrontam os serviços diplomáticos, com impacto, maior ou menor, na formação do profissional. Alguns exemplos desses desafios são:

- Crescente centralização dos processos decisórios em política externa nas mãos dos líderes políticos e expansão infindável dos encontros de cúpula;
- Relacionamento com grande número de atores não governamentais e múltiplos públicos numa época de grande exposição midiática;
- Comunicação externa em ambiente marcado pelo uso cada vez mais frequente das *fake news*, dos chamados fatos alternativos, na época da "pós-verdade". Nessa arena, as armas dos diplomatas são limitadas. A voz dos representantes de governo não necessariamente é portadora de credibilidade. Muitas vezes ocorre justamente o contrário;
- Administração e contenção do alargamento, que não parece ter fim, do escopo das atividades sob a responsabilidade do diplomata, as quais passaram a incluir, entre outras, comércio, terrorismo, segurança cibernética, governança da internet, propriedade intelectual, mudanças climáticas.

Quero ressaltar um último aspecto da profissão que convém não esquecer. Apesar de atuarmos, os diplomatas, em cenários em transformação constante, numa corrida contra o tempo em que temos a impressão de estarmos sempre perdendo, há uma importante força que de

certo modo age em sentido inverso. É que os diplomatas estão a serviço da política externa. E a política externa de um país é uma política pública *sui generis*, tem sentido de permanência muito maior, seus tempos não são os de outras políticas públicas e menos ainda os da imprensa ou os das redes sociais.

Predominam, na formulação da política externa, elementos estáveis, em alguns casos inalteráveis, como a geografia, o lugar do país no mundo, seus vizinhos. Outros elementos sofrem evolução gradual e lenta, como a dimensão e a composição de sua população, o seu grau de desenvolvimento econômico, a organização de seu sistema político, e a própria herança diplomática do país, sua história, suas tradições.

Isso não quer dizer, evidentemente, que a política externa de um país seja imutável. Há elementos conjunturais que têm impacto na formulação da política externa, tanto os relativos à conjuntura externa como à interna, inclusive as mudanças de governo. Esses aspectos conjunturais são capazes de alterar até certo ponto as prioridades da política externa de um país, mas não de mudar-lhe radicalmente o desenho. Não se pode cair na ingenuidade de que seja possível partir do zero em matéria de política externa, fazer tábula rasa e ignorar completamente a trajetória histórica de um país, achar que se possa refundar a nação e mudar a política externa a qualquer momento. O resultado seria gerar instabilidade junto aos vizinhos e falta de credibilidade perante a comunidade internacional.

Insisto nesse ponto, porque há muita gente que afirma que a política externa seria uma política pública como as demais. Ao tentar fazer da política externa o ponto de equilíbrio, ou o mínimo denominador comum do debate da sociedade civil, existe o perigo de perder-se a dimensão do estado como legítimo representante da sociedade. Cabe ao estado ouvir a sociedade, é certo, mas cabe a ele também a prerrogativa de filtrar e converter demandas conflitivas em políticas que sejam coerentes internamente e consistentes ao longo do tempo. Convém, em resumo, estabelecer distinção entre políticas de governo e políticas de estado. E a política externa é uma política predominante, mas não exclusivamente, de estado, não sujeita ao varejo e às barganhas do jogo político diário.

O CENÁRIO INTERNACIONAL

Não é minha intenção deter-me numa análise do cenário internacional. Basta o registro de que os diplomatas exercem hoje sua profissão em momento marcado por grande instabilidade e volatilidade, por algo que, no plano das relações políticas, pode ser ilustrado pelo título de um curto ensaio publicado pelo professor T.G. Otte (2017), da Universidade de East Anglia: *The Waning of the Post-War Order*, ou, numa tradução informal, A dissolução da ordem do pós-Guerra.

Argumenta o referido ensaio que tentar organizar em uma explicação coerente, dar um sentido aos eventos do presente, é tarefa difícil mesmo em tempos fáceis. Em momentos como o atual, essa tarefa se torna quase impossível. Na visão do professor Otte, os eventos de 2016 e 2017 são de magnitude não testemunhada desde a "primavera dos povos de 1848". Ainda que se possa conceder desconto à licença retórica do autor, o fato é que não se podem minimizar a dinâmica dos movimentos em curso e as incertezas que lhes são associadas.

A ordem mundial estabelecida em 1945 estaria chegando a seu crepúsculo, fragmentando-se, e o processo de desintegração se estaria acelerando, na visão de Otte (2017). E a ironia do presente momento é a de que há uma inversão da ordem natural das coisas. No choque entre uma potência estabelecida que represente o *status quo* e outra em ascensão, seria da segunda, ou seja, da emergente, que se poderia esperar um desafio à situação vigente. No entanto, na atual conjuntura, são justamente os Estados Unidos da América que lançam ataques à ordem por eles mesmos criada em 1945, ao passo que a China, a nova potência, é que procura mantê-la. É um mundo de sinais trocados, difícil de entender e mais ainda de atuar.

O debate político interno em muitos países, com reflexos nas suas agendas internacionais, é também crescentemente marcado pelas políticas de identidade, pelo que Freud chamava "narcisismo das pequenas diferenças", que se mescla ao retorno dos conflitos étnicos, sectários, nacionalistas em várias partes do mundo, sobretudo no Oriente Médio e nos Bálcãs. Tudo isso agravado pela política do medo. O medo tornou-se componente essencial da dinâmica da vida política em diversos países. Medo do terror, medo do imigrante e do refugiado, medo da velocidade

da mudança, medo de perder o emprego, medo, no limite, de já não se ter controle sobre a rotina e a normalidade da vida quotidiana. O medo tomou o lugar da crença inabalável no progresso.

Cidadãos amedrontados preferem buscar refúgio em identidades mais restritas, de caráter defensivo: sunita, xiita, curdo, escocês, basco, catalão, etc. Menções à humanidade, a valores universais, a bens comuns, ao que une a todos e não ao que nos separa, são cada vez mais escassas.

Nesse mundo em desordem, permanentemente às margens de confrontações que embutem o risco de escalada de forma imprevisível, os diplomatas são ou deveriam ser parte da solução, deveriam ser os guardiões da chama do internacionalismo, da ordem internacional baseada em regras e tão duramente conquistada depois da Segunda Guerra Mundial. Assumindo-se então que cabe aos diplomatas, e especialmente aos profissionais dentre eles, esse papel crucial no mundo de hoje, a próxima pergunta que se impõe é a seguinte: qual é o perfil desejável dos diplomatas e que formação devem ter?

Formação dos diplomatas

É cada vez mais comum as academias diplomáticas, quase todas elas fundadas na segunda metade do século XX, reunirem em três grupos distintos as características que, em diferentes combinações, comporiam o perfil do diplomata ideal, ou seja, aquele que se vai recrutar no mercado de trabalho e depois treinar. Um primeiro grupo é o de técnicas ou *skills* que se podem em princípio aprender em cursos de relativa curta duração; em seguida, um segundo conjunto reuniria as habilidades, que têm a ver mais com traços de personalidade e com o caráter das pessoas, não necessariamente passível de aprendizado; por fim, viria o conhecimento mais acadêmico propriamente dito, que é talvez o que mais de perto nos interessa no debate aqui na UNESP.

Apenas a título de exemplo, o processo de recrutamento para o Departamento de Estado nos EUA leva em conta seis "preceitos" nos candidatos:

- Capacidade de liderança, ou seja, inovação, processo decisório rápido, abertura para a opinião contrária ou dissidente, prestação de serviços à comunidade;

- Capacidade de relacionamento interpessoal, ou seja, profissionalismo, persuasão e negociação, percepção do meio ambiente profissional, adaptação, flexibilidade, capacidade de representação;
- Técnicas de comunicação, comunicação escrita, comunicação verbal, escuta ativa, domínio de línguas estrangeiras;
- Técnicas de gestão, capacidade operacional, avaliação e gestão de desempenho, gestão de recursos financeiros e humanos;
- Capacidade intelectual, gestão do conhecimento e da informação, capacidade analítica, pensamento crítico, capacidade de aprendizagem;
- Conhecimento substantivo, compreensão da história e cultura dos EUA, conhecimento específico da carreira diplomática.

Gostaria de deter-me no que é indispensável, a base mesma de conhecimento sem a qual um diplomata não estará, em suma, plenamente apto ao desempenho de suas funções. Para tanto, valho-me de duas citações que se complementam.

A primeira citação é atribuída a Keynes: "When the facts change, I change my mind. What do you do, Sir?". Há diferentes variações dessa mesma frase, à qual Keynes recorreria sempre que era acusado de mudar de pensamento, o que ele fazia aparentemente com grande frequência e sem constrangimento algum.

A frase de Keynes estabelece a primazia dos fatos sobre a ideologia, da realidade sobre correntes abstratas de pensamento. Assume que as políticas a serem seguidas ou as decisões a serem tomadas não podem estar desconectadas da realidade. A boa política (*policy*) ou a boa decisão devem necessariamente estar ancoradas numa análise precisa dos fatos; "*getting the facts right"* seria, em suma, qualidade imprescindível do ofício diplomático.

A segunda citação que tomo de empréstimo para ilustrar o que considero necessário na formação do diplomata é de Robert Kaplan (2013), um autor, jornalista e teórico da geopolítica:

> (…) the more the 21st century geopolitics becomes fraught with both internal rebellions and regional clashes, the more the area expertise will be necessary inside the foreign ministries, demanding inviduals with a 19th century sense of the world: people who think in terms of geography, local tradition and languages and indigenous cultures.

Essa visão de Kaplan sobre a necessidade da *area expertise* encontra eco, de resto, no referido livro mencionado no início dessa apresentação: *Developing Diplomats: Comparing Form and Culture Across Diplomatic Services*. Encomendada à Universidade do Texas pela embaixadora Barbara Stephenson, na qualidade de presidente da Associação do Serviço Exterior dos EUA, a obra faz uma análise comparativa de formação de diplomatas nas oito chancelarias consideradas mais influentes (Alemanha, Brasil, China, França, Índia, Reino Unido, Rússia e Turquia). E chega à conclusão de que o diplomata "*senior*" ideal nos dias que correm terá "(...) acquired real expertise in one region and secondary expertise in another, developed competency in two functional areas (e.g. security, development, foreign trade, or public diplomacy) (...)" (HUTCHINGS e SURI, 2017, p. 189).

Tendo a concordar plenamente com avaliações que indicam a necessidade de certo grau de especialização do diplomata, seja numa área geográfica (ou mesmo num país indivualmente), seja num tema específico ou em núcleo de temas afins. O diplomata puramente generalista tem serventia limitada em tempos de informação abundante e disponível em tempo instantâneo. Corre, portanto, o risco de tornar-se supérfluo, de ser pouco mais do que o diletante, o amador de outrora. Os diplomatas profissionais serão aqueles que, ademais de conhecimento geral do que se passa no mundo e em seu país, terão forçadamente de dispor de domínio completo de um ou no máximo alguns poucos campos de conhecimento especializado.

Vista por outro ângulo, a observação de Kaplan de que o diplomata do século XXI terá de desenvolver uma percepção ou sentido do mundo do século XIX representa uma volta parcial às origens, ao básico, e reposiciona o diplomata naquilo que ele tem de único e insubstituível, que é o conhecimento aprofundado de uma cultura externa a seu país de origem. Mais do que uma profissão, a diplomacia é também um estilo de vida que implica interação e um olhar atento e inteligente para o outro,

para o diferente, para o estrangeiro. Requer empatia em relação a outras culturas.

Nesse sentido, aprender e falar línguas estrangeiras, por exemplo, não se limita mera questão técnica. Não se trata de que cada um de nós desenvolva uma espécie de tradutor automático *Google* em nossos cérebros. Vai bem além. É também uma maneira de ir ao encontro do outro, aos que não pertencem à nossa tribo de origem. É igualmente um ato de generosidade cultural, um reconhecimento de que existe ampla variedade de formas de expressão, cada uma delas com riqueza própria. Um diplomata que não se expresse fluentemente em línguas estrangeiras é um profissional incompleto, falho, incapaz de desempenhar plenamente suas tarefas.

O mesmo se aplica à aquisição de conhecimento de outras vertentes da cultura. Tome-se como exemplo a História. Aqui entramos em terreno reconhecidamente mais escorregadio. As narrativas sobre o passado se prestam como poucas à manipulação, e quanto mais elevado o nível de ignorância da história, maior o risco de manipulação do passado. Os russos costumavam dizer, nos tempos do regime comunista, que era impossível prever com segurança qualquer acontecimento no país, até mesmo o passado, pois os heróis de uma época eram comumente varridos do panteão da pátria em outra. Recordo também a famosa linha de William Faulkner de que "The past is never dead. It is not even past", a qual ilustra com perfeição o ponto que quero sublinhar de que o presente não está desprendido do passado, e de que em poucas áreas da atividade humana esse truísmo se evidencia de forma mais clara do que na diplomacia.

Deparei-me profissionalmente com o desafio de ter de debruçar-me sobre a história diversas vezes durante minha trajetória profissional, em duas delas de modo particularmente aprofundado. No Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamaraty, que fiz entre 2009 e 2010, elegera como tema para minha tese um estudo de caso: a política externa contemporânea dos estados bálticos. Logo me dei conta de que seria impossível empreender minha tarefa sem um mergulho na história e na cultura, pois os próprios estonianos, letões e lituanos delas fazem uso regular no debate público no presente. A alusão ao passado, geralmente idealizado ou reconstruído como mito, presta-se naquele pedaço do mundo que passou por tanta turbulência tanto para embasar narrativas de identidade nacional, em

oposição à visão russa (ou soviética) dos acontecimentos, como para legitimar decisões no presente. Dei à minha tese o subtítulo "os usos da história". Posteriormente, à frente da embaixada do Brasil em Damasco entre 2013 e 2015, defrontei-me com desafio similar: estudar a história da região do levante e da Síria, sem a qual qualquer tentativa de compreender o conflito em curso (e portando de atuar) nesse país será supérflua, no limite fútil.

Não é mero acaso que alguns dos maiores diplomatas foram historiadores. Nos EUA, dois dos grandes diplomatas do século XX foram também historiadores: Henry Kissinger, um especialista do concerto europeu no século XIX, e George Kennan, o formulador da política de contenção da URSS adotada pelos EUA no início da Guerra Fria e que passou a maior parte de sua carreira no mundo russo, servindo na então União Soviética três vezes, a última delas como embaixador. A excelente biografia de George Kennan escrita por John Lewis Gaddis e publicada em 2011 é, de resto, leitura obrigatória para ilustrar a formação e trajetória de um diplomata com *expertise* numa determinada área geográfica (GADDIS, 2011).

Também no Brasil isso é verdadeiro. O Barão do Rio Branco, fundador da política externa do moderno Brasil, não foi uma exceção do ponto de vista da valorização do conhecimento histórico e geográfico como instrumento do fazer diplomático. O Barão do Rio Branco, por sua vez, inscreve-se dentro de uma linha diplomática que remonta longinquamente aos portugueses e, mais de perto, a seu próprio pai, que já se havia feito notar pela contribuição à doutrina brasileira sobre fronteiras. E deixou vários sucessores dentro do caminho aberto por ele de uma espécie de "diplomacia do conhecimento", termo com que um eminente diplomata brasileiro, embaixador Rubens Ricupero, frequentemente se refere ao legado de Rio Branco.

Formação de diplomatas no Brasil

Ao concluir essa palestra, menciono algumas das especificidades da formação do diplomata brasileiro. A primeira delas tem a ver com o lugar do Brasil no mundo. O país está na América do Sul (ou América Latina), e esse é nosso espaço de atuação prioritária. Sempre foi assim. Sempre

será assim. É na América do Sul que o Brasil conta e tem peso. É onde as principais iniciativas diplomáticas se articulam e se desenvolvem.

Diria que falta talvez ainda ao diplomata brasileiro um conhecimento genérico da história dos países da região. Por isso foi reintroduzida disciplina específica na grade curricular do IRBr em 2017. Em contrapartida, o domínio do idioma espanhol já faz parte das provas do concurso de admissão na carreira diplomática há alguns anos e seu ensino no Instituto continua a ser prioritário.

Outra especificidade da formação do diplomata brasileiro tem a ver com a ênfase tradicional da diplomacia brasileira ao multilateralismo. Uma diplomacia ativa nos foros internacionais, tanto econômicos como políticos, é outra característica permanente da diplomacia brasileira. Muitas vezes, tem-se mesmo a impressão de que o Brasil prefere associar-se a outros países, a outras coligações de países, mesmo quando poderia assumir um perfil individual mais marcado. O Brasil pertence a uma enorme variedade de foros restritos, alguns deles recentes, como o G20 e o BRICS. Mas é, sobretudo, nas Nações Unidas e na OMC, cujo diretor-geral é hoje um diplomata brasileiro, o embaixador Roberto Azevedo, que nossa presença multilateral se manifesta de maneira mais forte.

Da perspectiva da formação dos diplomatas, o multilateralismo, sobretudo na versão política, traz embutido em si um sentido de missão, de idealismo, que se traduz na construção de um mundo melhor e de preservação da paz. Em consequência, a formação do diplomata brasileiro tem de buscar um equilíbrio entre, de um lado, a dimensão de ser um realista, alguém que trabalhe com fatos, eventos, números, estatísticas, com o conhecimento de regiões e áreas específicas, e, de outro, a perspectiva do idealista, em grande parte lastreada no direito internacional e vinculada à luta por uma ordem internacional mais justa e representativa, pela paz, pelos direitos dos refugiados, pela democracia, pelo desarmamento.

Um último desafio específico do diplomata brasileiro tem a ver com conhecimento da economia e do comércio internacional. É bom lembrar que uma das peculiaridades do Brasil é o fato de que o Itamaraty sempre teve peso importante na formulação e execução da política de comércio exterior e de promoção de exportações. Isso não é necessariamente verdade em outros países.

Essa característica da diplomacia brasileira impõe desafios ao treinamento dos diplomatas, que em geral têm uma inclinação natural para as humanidades e muitas vezes desconhecem por completo como funciona a economia real. Estamos buscando suprir essa lacuna, no IRBr, com cursos dentro da grade curricular do curso de formação e com um programa de visitas e viagens dos jovens diplomatas ao campo, organizado em cooperação com a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária e com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e às indústrias, o qual foi viabilizado e estruturado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). E os alunos do IRBr passaram a estagiar na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil) durante o curso de formação.

Muito obrigado.

Referências Bibliográficas

COHEN, R. The desperation of our Diplomats. *The New York Times*, 28 jul. 2017.

GADDIS, J. L. *George F. Kennan: an American Life*. New York: Penguin, 2011.

HUTCHINGS, R.; SURI, J. *Developing Diplomats:* Comparing Form and Culture across Diplomatic Services. Austin: University of Texas, 2017.

KAPLAN, R. Once Upon a Time in Syria. *Stratfor Worldview*. Disponível em: <https://worldview.stratfor.com/article/once-upon-time-syria>. Acesso em: 10 abr. 2013.

OTTE , T.G. The Waning of the Post-War World. *ISSF Policy Series*. 2017. Disponível em: <http://issforum.org/roundtables/policy/1-5P-Otte>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Uma estratégia chinesa para as normas técnicas? Objetivos, desenvolvimento e possíveis impactos em outros países

Luís Fernando Tironi*

O extraordinário desempenho da economia da República Popular da China (RPC) aguça o interesse pelas suas instituições e políticas. Um tema importante, embora comparativamente talvez menos divulgado no contexto das ações chinesas, vem aos poucos despertando a atenção dos especialistas: a normalização técnica[1]. Qual é o papel atribuído às normas técnicas e à normalização técnica, em um ambiente institucional que alguns caracterizam como economia socialista de mercado?

Em outros termos, qual a contribuição esperada na China do sistema de normalização, tendo em vista os objetivos estratégicos em áreas como comércio exterior, desenvolvimento industrial e tecnológico? Há indicações de que a estratégia de desenvolvimento chinês reserva para a norma técnica um papel mais ambicioso do que outros países industrializados: de elemento estratégico no desenvolvimento. Ou, de outro modo, estarão as instituições chinesas nesse campo simplesmente ainda em "amadurecimento", transitando para um estágio superior de consolidação institucional?[2]

* Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. E-mail: <luis.tironi@ipea.gov.br>.

1 As expressões norma técnica e normalização técnica são também apresentadas na literatura como estandarte, estandardização, *standard e standardization*.

2 Lei promulgada em 1989 estabelece a base legal segundo a qual deve dar-se o desenvolvimento e a implementação das normas técnicas na China. Em 2015 o State Council anunciou um plano de reforma da normalização no país. A reforma visa agilizar o sistema e ajustar os papéis do governo e do setor privado para aumentar a sua efetividade (Premier Li Keqiang apud Ansi, 2017). O trabalho está em andamento, e tem havido contribuições de agentes estrangeiros. ANSI – AMERICAN NATIONAL STANDARDS INSTITUTE. Chinese Premier Li Addresses Reform of China's Standardization System. Ansi – News and Publications, 3 Feb. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/8oR5Px>. Acesso em: 29 set. 2017.

O desenvolvimento e a aplicação da norma técnica são considerados na China instrumento de promoção do desenvolvimento industrial e tecnológico. O arcabouço institucional responsável pelas diretrizes de desenvolvimento da norma técnica e sua aplicação é governamental (ZHUOLIANG, 2017). Há incentivos estatais concedidos às empresas para o desenvolvimento de normas técnicas, em um contexto institucional e organizacional em certa medida confuso, no qual governos regionais e até locais são atores relevantes, determinando um cenário de difícil compreensão para estrangeiros[3].

Nos países industriais, as normas técnicas existem, entre outros objetivos, para reduzir custos de transação e de informação, e as incertezas relativas a plataformas tecnológicas e à interoperabilidade, logo, aos mercados. Sem a aplicação e a responsabilização a ela associada, não se consegue visualizar o futuro de uma tecnologia. Aplicadas como são, as normas chinesas, a título de promoverem o desenvolvimento e a incorporação de tecnologia própria, levam as empresas a agirem contraditoriamente a seu interesse, ao produzirem um número crescente de normas técnicas em vez de buscarem uma consolidação das existentes. Os agentes desenvolvem normas próprias, ao custo de insucessos na competição com normas internacionais nos mercados externos. Os agentes agem assim para habilitarem-se a incentivos financeiros governamentais e aplicarem esses recursos em pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Há na China em torno de 150.000 normas, mais do que em qualquer outro país, e aproximadamente sete vezes o número da União Europeia. Qual seria o motivo de tão expressivo interesse na normalização?

A proliferação de normas técnicas que ocorre na China dificulta a atuação do investidor externo naquele país, e pode representar barreira à importação de produtos estrangeiros. Não tem sido, porém, um obstáculo para as exportações chinesas. Essa situação, conjugada com o já expressivo e crescente protagonismo da China nos fóruns que desenvolvem e estabelecem as normas técnicas internacionais, como a Organização Internacional de Normalização (ISO, do inglês International Organization

3 A norma técnica na China pode ser nacional, setorial, local e de empresa, e pode ainda ser mandatória ou voluntária (ou "recomendada"). Todos esses níveis estão sujeitos às determinações do State Council, órgão máximo decisório chinês, denotando um modelo decisório *top-down*, no qual o governo exerce a liderança das atividades relacionadas.

for Standardization), aguça mais o interesse em entender se de fato há e qual seria a estratégia chinesa na questão (BREZNITZ e MURPHREE, 2009; PEYRAT, 2012).

Os esforços chineses para obtenção de tecnologia autóctone parecem ser impulsionados pelo desejo de minimizar o pagamento de *royalties* por direitos de propriedade intelectual a estrangeiros. Outro motivo poderia residir na esfera da segurança nacional, buscando tornar o país menos vulnerável a restrições que no exterior possam ser interpostas ao acesso a tecnologias sensíveis. Haveria na postura chinesa a intenção de desenvolver padrões técnicos próprios, autóctones, alternativos aos ocidentais? Com isso, poder-se-ia, no futuro, eventualmente contando com parceiras asiáticas em cadeias de valor, rivalizar a nível global com os padrões europeu e estadunidense?

É oportuno lembrar o papel da norma técnica para o sistema produtivo e para a inovação. O estandarte é pró-inovação, ao criar mercados e ampliar escalas de produção[4]. Contudo, ao contribuir para que determinadas rotas tecnológicas prevaleçam, eventualmente inibem alternativas até socialmente mais eficientes, se bloqueadas a concorrência e a inovação.

Esse cenário traz dúvidas sobre os resultados da estratégia e procedimentos relativos à criação e à aplicação de normas técnicas pelos chineses[5]. Entretanto, seria uma simplificação grosseira concluir que, com respeito ao uso da norma técnica, a China é uma potência mercantilista. Há um grande número de questões envolvidas que permitem identificar um importante interesse e apoio à estandardização, mas deixando sem resposta a questão se a China tem uma grande estratégia para o tema (PEYRAT, 2012).

O protagonismo internacional da RPC na geração de normas técnicas também é digno de atenção. Tome-se a ISO, organização não governamental com a participação de cerca de 160 países, e a principal responsável pelas normas técnicas internacionais. A RPC integra tanto o seu *Council* (órgão de

4 Atividades na área de saúde e sanitárias ilustram o papel pró-inovação da normalização. Testes de novas drogas e produtos biológicos ou químicos para a saúde e a segurança animal e ambiental utilizam normas (composição química, métodos de produção, reprodutibilidade, certificação). Um exemplo é a nanotecnologia. O atendimento destas necessidades reúne agências reguladoras, ambiente científico e indústria.

5 Ver NR 3 sobre a decisão do State Council de reformar o sistema de normalização.

orientação política da ISO), composto por vinte países, quanto o *Technical Management Board* (TCM), que possui quinze integrantes, dos quais cinco são fixos (Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, França e China), o qual responde pela gestão dos comitês técnicos, responsáveis últimos pela elaboração e revisão das normas. Computados comitês e subcomitês em que compartilha o secretariado com outro país, a China está em igualdade numérica com os desenvolvidos: Reino Unido, França e Japão, atrás apenas da Alemanha e dos Estados Unidos (TIRONI, 2015, p. 51-55). A China alcançou essa posição em apenas uma década e meia (tabela 1).

Tabela 1 – Evolução do número de secretariados de comitês e subcomitês técnicos da ISO exercidos por países desenvolvidos e RPC

Comitês e subcomitês		
País	**Ano**	
	2004[1]	**2016[1]**
Estados Unidos	131	110
França	85	76
Reino Unido	109	74
Alemanha	132	133
Japão	32	74
China	6	74

Fonte: Zhuoliang (2017), Peyrat (2012) e Tironi (2015b). Nota: [1]Data estimada.

Opções para o Brasil

Enquanto bons resultados cambiais eram gerados a partir da exportação de bens primários e buscava-se reforçar a opção multilateralista, ocorreram transformações globais de grande impacto nas perspectivas de inserção internacional brasileira. O desenvolvimento tecnológico baseado na acelerada prevalência da tecnologia digital não apenas criou novos e vastos mercados como também alavancou a fragmentação e a internacionalização das cadeias produtivas. O comércio internacional cresceu mais que o produto global.

A RPC saiu-se excelentemente nesse cenário, atraindo investimentos externos, gerando *spin-offs* para outras nações asiáticas e constituindo um

sistema produtivo regional muito competitivo globalmente. Contribuiu, para isso, o acesso a tecnologias de diversas procedências, por meio inclusive de empresas estrangeiras que atuam no país. Tal capacidade tecnológica, se por um lado permite exportar para qualquer país, por outro lado é acionada em um ambiente de condições regulatórias e de normalização técnica que não facilita a importação.

O processo de internacionalização da economia mundial, a partir da redução tarifária sobre o comércio, magnificou a importância das barreiras não tarifárias, de eliminação mais complexa do que reduzir tarifas. Barreiras técnicas ao comércio podem ser fundamentadas em razões técnico-científicas, de desigual acesso entre os países. Às vezes são alicerçadas em regulamentos que atendem a individualidades legais e institucionais dos países. São muito mais diversificadas que as tarifas, o que muito dificulta negociá-las em acordos.

Há no cenário internacional duas situações consolidadas no tocante aos sistemas de normas técnicas: o estadunidense e o europeu. Uma característica distintiva básica entre um e outro é a elevada quantidade dos agentes geradores de normas técnicas vigente nos Estados Unidos (mais de 150 organizações), em comparação ao europeu, no qual há menor dispersão e maior centralização. Conjunto de intersecção aos dois modelos são os sistemas de normas internacionais, cujos principais são: ISO, International Electrotechnical Commission (IEC) e Telecommunication Standardization Bureau (ITU).

A emergência de um padrão normativo chinês, com perspectiva de estender-se para outros países da Ásia[6], trará ainda mais complexidade ao quadro acima, e certamente representará novos desafios para todos, especialmente aos países tecnologicamente "seguidores", que tenderiam a optar por orientar-se pelos sistemas de normas internacionais. O robustecimento das instituições multilaterais de normas técnicas, como vinha acontecendo – inclusive com a demanda posta pelas regras dos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) –, poderá arrefecer. Para as próprias organizações internacionais de normalização técnica, talvez não represente grande

6 Arranjos comerciais e produtivos, existentes em grande quantidade entre os países asiáticos, ampliam espaços para suas tecnologias, facilitam e promovem a disseminação de padrões tecnológicos autóctones.

desafio posicionar-se perante tal eventual novo cenário, dado sua *expertise* em lidar com a diversidade de interesses neste campo.

Não é inimaginável a possibilidade das instituições do sistema multilateral – organizações da Organização das Nações Unidas (ONU) e similares –, que são o lastro do multilateralismo nas relações entre as nações, passarem a ter a companhia de três megablocos. Além de constituírem-se em espaços econômicos e comerciais extremamente amplos, esses blocos poderão buscar constituir-se em megaplataformas tecnológicas. Nos termos propostos neste artigo, um componente básico de uma plataforma tecnológica é a "infraestrutura da qualidade", constituída dos bens intangíveis relativos a padrões e normas técnicas e as atividades conexas, como a regulamentação (ou regulação) técnica (TIRONI, 2015, p. 39-50).

A emergência de um sistema internacional baseado na convivência do multilateralismo (ONU e seus organismos), com três megablocos dotados de capacidade econômica, científica e tecnológica, constituindo em plataformas tecnológicas geradoras de normas técnicas e padrões regulatórios, provavelmente provocaria um impacto maior do que o vislumbrado nas avaliações usuais dos impactos de acordos preferenciais, mesmo os de nova geração, como o TPP. Essa perspectiva propõe ao Brasil a questão de como se posicionar de modo competitivo neste cenário normativo e tecnológico ainda mais complexo.

A opção brasileira passa por: (i) internacionalmente, apoiar o multilateralismo, como é da sua história e índole, e buscar maior atuação nas instâncias internacionais – OMC, Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outras; (ii) internamente, fortalecer a infraestrutura nacional da qualidade; e (iii) estimular maior participação dos meios acadêmicos nacionais e o comprometimento dos agentes empresariais. A partir daí, restaria ainda definir as estratégias que melhor atendam aos interesses brasileiros perante os desafiadores cenários futuros.

Referências Bibliográficas

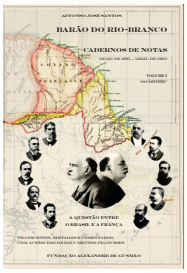
ZHUOLIANG, M. R. W. *The role of standards in national technology policy in China*. Beijing: Institute of Policy and Management, Chinese Academy of Sciences, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/CnnYbG>. Acesso em: 11 ago. 2017.

BREZNITZ, D.; MURPHREE, M. *The simple logic of perceived madness in China's standards policy*, 2009. Disponível em: <https://goo.gl/CZgMyZ>. Acesso em: 17 nov. 2017.

PEYRAT, O. *China's standardization strategies*. Paris Innovation Review, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/Eqas7g>. Acesso em: 21 jun. 2017.

TIRONI, L. F. *Serviços tecnológicos em alguns países*: uma abordagem inicial com foco no comércio externo de bens. Brasília: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 40.

Publicações Recentes da FUNAG



Barão do Rio-Branco Cadernos de Notas: a questão entre o Brasil e a França (maio de 1895 a abril de 1901)

Affonso José Santos

No prefácio do Caderno de Notas do Barão do Rio Branco, o embaixador Rubens Ricupero observa que a obra, organizada pelo embaixador Affonso José Santos, não possui paralelo na historiografia da diplomacia brasileira. Trata-se de um exemplar "estudo de caso", a partir de fontes primárias – os cadernos de notas de Rio Branco e riquíssima documentação do *Quai d'Orsay* – com levantamento minucioso e paciente do processo pelo qual se encaminhou a solução do problema fronteiriço entre o Brasil e a Guiana Francesa, o mais longo e um dos mais intricados na formação e consolidação do território nacional.



História da África e Relações com o Brasil

Organizador:
Nedilson Jorge

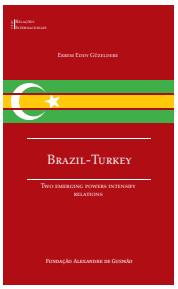
Organizado pelo embaixador do Brasil em Pretória, Nedilson Jorge, o livro reúne intervenções de historiadores, professores e especialistas durante o seminário "História da África e Relações com o Brasil". A obra apresenta diferentes visões sobre os países africanos, suas relações com o Brasil e com a própria sociedade brasileira. O embaixador Fernando José Marroni de Abreu, subsecretário-geral da África e do Oriente Médio do MRE, destaca, na apresentação da obra, a elevada qualidade das intervenções, nas quais se depara com finos diagnósticos e conceitos inovadores.



O Jogo Estratégico nas Negociações Mercosul-União Europeia

Ricardo Guerra de Araújo

O livro concentra-se no papel negociador desempenhado pela Comissão Europeia, órgão executivo da Comunidade Europeia (CE), que tem a capacidade de propor e de implementar políticas, e dispõe de mandato para firmar acordos internacionais de comércio em nome do bloco. Segundo o autor, embaixador Ricardo Guerra de Araújo, a obra "procura avaliar os riscos e as oportunidades que as negociações sobre regras relacionadas a investimentos, serviços, propriedade intelectual e compras governamentais apresentam para o Brasil como membro do MERCOSUL em termos de eventuais restrições no grau de autonomia para adoção de políticas econômicas no plano doméstico".



Brazil-Turkey: Two Emerging Powers Intensify Relations

Ekrem Eddy Güzeldere

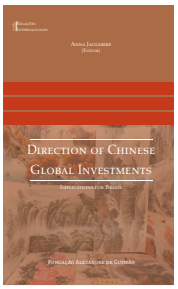
Primeiro estudo abrangente do relacionamento entre o Brasil e a Turquia, o livro apresenta um quadro histórico desde o período imperial de ambos os países até o presente, com amplo uso de documentação e fontes primárias. A análise dá ênfase ao período 2003-2010, correspondente às presidências de Luiz Inácio Lula da Silva e Recep Tayyip Erdogan, com destaque para a tentativa de mediação por parte dos dois países do dossiê nuclear iraniano. O autor constata a redução da densidade da parceria entre os dois países após 2010 e afirma que o relacionamento passa por momento de maior sobriedade. Tendo em conta a distância geográfica, as diferenças culturais, a ausência de fluxos migratórios significativos e a dimensão limitada dos intercâmbios econômicos bilaterais, opina não haver motivos para se esperarem mudanças significativas no relacionamento entre os dois países no futuro previsível.



Cadernos do CHDD Ano 16 • Número 31 • segundo semestre 2017

CHDD

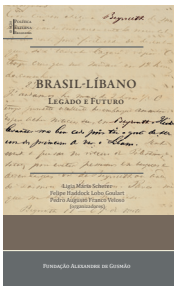
Esta edição do "Cadernos do CHDD" continua a publicação, iniciada no número anterior, da correspondência da embaixada em Londres no período que marca o início da II Guerra Mundial (1939-1940). A documentação é introduzida pelo professor Marcelo de Paiva Abreu, autor de um texto clássico sobre as relações econômicas do Brasil entre 1930-1945. Uma segunda série de documentos, apresentada pelo pesquisador Tiago Coelho, transcreve os ofícios da missão de Correa da Câmara a Buenos Aires em 1822-1823. O "Cadernos" apresenta ainda artigo de Rodrigo Wiese Randig sobre o reconhecimento da Independência do Brasil pela Argentina e notas da pesquisa do professor Daniel Rei Coronato, sobre a diplomacia brasileira na região do Prata (1845-50).



Direction of Chinese Global Investments (Implications for Brazil)

Editor:
Anna Jaguaribe

Organizado pela professora Anna Jaguaribe, diretora do Instituto de Estudos Brasil-China (IBRACH), o livro descreve o fluxo global dos investimentos chineses e analisa suas implicações para o Brasil. Reunindo visões da diplomacia, da academia e do setor empresarial, tanto do Brasil como da China, a obra apresenta desafios e oportunidades associadas a esse importante fenômeno econômico contemporâneo.



Brasil-Líbano: Legado e Futuro

Organizadores:
Ligia Maria Scherer, Felipe Haddock Lobo Goulart
e Pedro Augusto Franco Veloso

A obra apresenta coletânea de artigos que expõem perspectivas e opiniões sobre as relações entre Brasil e Líbano "que são antigas e baseadas em forte dimensão humana". Indicado para quem desejar se aprofundar na complexa realidade libanesa e no rico intercâmbio entre os dois países, "os autores apresentam a partir de ângulos próprios, informações sobre o passado e, também, olhares prospectivos, que assinalam oportunidades ainda contidas nas relações brasileiro-libanesas", nas palavras do presidente da República, Michel Temer, em sua apresentação da obra.

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.

ISSN 2359-5280

Diplomacia e Discernimento Político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática
Benoni Belli

San Tiago Dantas, a política e a atuação externa do Brasil
Arthur V. C. Meyer

Política Externa, Desenvolvimento e Estratégia. A trajetória brasileira
Sergio Abreu e Lima Florencio

Ideological Repertoires of the Brazilian Foreign Policy toward Africa across three presidential administrations (1955-2016): from realism to south-south solidarity, and back
José Joaquim Gomes da Costa Filho

The situation in the Middle East in 2017: a complex equation with numerous variables
Amine Ait-Chaalal

Brasil e Índia: 70 anos de relações bilaterais
Hudson Caldeira Brant Sandy

Goa como plataforma de cooperação entre a Índia e os países lusófonos, particularmente com o Brasil
Aurobindo Xavier

Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: maior ativismo, menor transparência
Kassius Diniz da Silva Pontes

A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional. Perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização
Rodrigo de Oliveira Godinho

Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras
Cristiano Franco Berbert

A Inteligência Comercial sob a ótica de Larry Kahaner, Michael Porter e Elaine Marcial
Félix Baes Baptista de Faria

Fundamentos teóricos e práticos da Diplomacia da Inovação
Pedro Ivo Ferraz da Silva

Fukushima, o Japão e o Brasil sete anos depois
Vitor Bahia Diniz

NOTAS E DOCUMENTOS

A formação do diplomata contemporâneo
José Estanislau do Amaral Souza Neto

Uma estratégia chinesa para as normas técnicas? Objetivos, desenvolvimento e possíveis impactos em outros países
Luís Fernando Tironi

IPRI Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
Ministério das **Relações Exteriores**